

# SATS-reformen

*En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende  
sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*

**Thea Kruuse-Meyer**



Hovedoppgave

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

1. november 2005



## Forord

Kunnskap om reformprosesser gir etter mitt skjønn en bred innsikt i offentlig politikk og administrasjon. Det gir kunnskap om styringen av offentlige beslutningsprosesser. Hvordan forholder lovgivende og utøvende makt seg til hverandre? Hva preger forholdet mellom fag og politikk? Spørsmål og diskusjoner knyttet til rasjonalitet, legitimitet, tradisjon og modernitet blir relevante. SATS-prosessen har spesielt gitt innblikk i den politiske styringen av prosesser. Videre hvordan tenkningen rundt omfattende reformer lett kan bli tvetydig og uklar. I tillegg har en blanding av modernitet og tradisjon vært fremtredende. Denne flerdimensjonaliteten har gjort SATS til et komplisert, men spennende case å studere.

I forbindelse med mitt arbeid med denne studien er det mange jeg ønsker å takke. Først og fremst vil jeg takke min veileder professor Tom Christensen som har gitt hurtige og konstruktive tilbakemeldinger. Ikke minst vil jeg også takke respondentene som villig stilte opp. Uten deres åpenhet og engasjement ville denne oppgaven hatt et langt mindre dekkende og spennende empirigrunnlag.

Å arbeide med en hovedoppgave er en ensom prosess, og man får ingen sekretær som tar seg av transkribering og korrektur. Heldigvis har jeg hatt gode medstudenter som har lest utkast og kommet med kommentarer underveis. Så en stor takk til Berit Gravdahl, Camilla Myhre og Siri W. Klausen. Dere har også gjort disse årene til en sosial opptur, sammen med Lillian Prestgård, Kristine Rødstøl, Mari Repstad.

Til slutt vil jeg takke min kjære Bjørn som har holdt ut med mitt snakk om ”vertikal interorganisatorisk despesialisering”, og for hans forståelse for den prosessen jeg har vært inne i.

Denne studien tilegnes min familie som takk for en god oppdragelse og ubetinget omsorg.

Thea Kruuse-Meyer  
Oslo, oktober 2005



# Innholdsfortegnelse

<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Presentasjon av SATS .....	1
1.2 Problemstilling .....	3
Avgrensning.....	6
1.3 Faglig orientering og valg av teori .....	6
1.4 Faglig relevans .....	8
1.5 Disposisjon .....	9
<b>2 TEORETISK TILNÆRMING OG METODISKE BETRAKTNINGER .....</b>	<b>11</b>
2.1 Innledning.....	11
2.2 Om reformer .....	11
2.2.1 Reformstudier.....	11
2.2.2 Definisjon og avgrensning av reformbegrepet.....	12
2.3 Fenomenet sammenslåing .....	13
2.4 Deltakerkontroll og organisasjonstenkning.....	17
2.4.1 De fire ”strømmene” og prosessens to dimensjoner.....	17
2.4.2 Ulike strukturer for å beskrive deltakelsen og aksessen .....	20
2.5 Teoretiske perspektiver .....	21
2.6 Det instrumentelle perspektivet.....	22
2.6.1 Hierarkisk-instrumentell teori .....	22
Teoretiske forventninger.....	23
2.6.2 Forhandlings-instrumentell teori.....	24
Teoretiske forventninger.....	25
2.7 Det institusjonelle perspektivet .....	26
2.7.1 Kulturteori .....	27
Teoretiske forventninger.....	28
2.7.2 Myteteori .....	30
Teoretiske forventninger.....	32
2.8 Metodiske betraktninger.....	33
2.8.1 Case-studie som overordnet tilnærming .....	33
2.8.2 Kilder og datainnsamling .....	34
<b>3 HOVEDTREKK I EMPIRIEN .....</b>	<b>39</b>
3.1 Innledning.....	39

DEL I: Trygd, arbeidsledighet og sosialhjelp .....	40
3.2 Et historisk tilbakeblikk på velferdsforvaltningen .....	40
3.3 Reaktualisering av gammelt tema .....	42
3.4 En karakteristikk av dagens trygdeetat, Aetat og sosialtjeneste .....	45
Forvaltningsnivå .....	45
Økonomi .....	45
Lovverk og ansvar .....	46
Arbeidsoppgaver .....	47
Overlappende brukere? .....	48
DEL II: De ulike fasene i arbeidet med SATS og St.meld.nr.14 .....	49
3.5 Initiativfasen .....	49
3.5.1 Vedtaket i Stortinget .....	49
3.5.2 Stortinget som forvaltningspolitisk aktør .....	50
3.6 Utredningsfasen .....	52
3.6.1 Mandatet .....	52
3.6.2 Deltakelsesarenaer og aktører .....	53
(i) Sekretariatet .....	54
(ii) Kontaktutvalget .....	55
(iii) Statssekretærutvalget .....	55
(iv) Møter med interesseorganisasjonene .....	56
3.6.3 Koordinering av aktørene .....	59
3.6.4 Arbeidet i sekretariatet og den politiske prosessen .....	60
3.7 Organisasjonsmodell velges .....	65
3.8 Avisenes dekning av saken .....	73
3.9 Den parlamentariske fasen .....	74
3.9.1 Behandlingen i Stortinget .....	74
3.9.2 Uklart mandat? .....	75
3.9.3 Kontakten mellom Stortinget og regjeringen .....	77
<b>4 POLITISK STYRING OG PROBLEMATISK ORGANISASJONSTENKNING .....</b>	<b>79</b>
4.1 Innledning .....	79
4.2 Et instrumentelt perspektiv .....	79
4.2.1 Hierarkisk-instrumentell teori: Deltakelse og innflytelse styrt av hierarki? .....	79
Polysentrisk reform og løst koplet sekretariat .....	81
4.2.2 Forutsigbare problemer og løsninger tuftet på rasjonell kalkulasjon? .....	82

(i) Kasteballer og strukturell endring .....	82
(ii) Generelle mål gir uklare veivalg .....	85
Sammenstilling av mål og organisasjonsmodeller.....	88
Utredning av en sammenslåing? .....	90
4.2.3 Oppsummering.....	95
4.2.4 Forhandlings-instrumentell teori: Et mangfold av deltakere og innflytelsesrike koalisjoner?.....	96
Heterogene deltakere .....	96
4.2.5 Særinteresser, uenighet og kompromisser?.....	98
En politisk styrt defineringsprosess .....	100
4.2.6 Oppsummering.....	102
4.3 Et institusjonelt perspektiv .....	103
4.3.1 Kulturteori: Deltakelse ut fra ”logic of appropriateness”? .....	103
4.3.2 Organisasjonstenkning preget av sti-avhengighet? .....	103
4.3.3 Myteteori: Legitime aktører? .....	105
4.3.5 Problemer og løsninger ut fra myter og moter formet av tidsånden?.....	106
<b>5 OPPSUMMERING OG DRØFTNING OMKRING TILBAKESENDELSEN .....</b>	<b>111</b>
5.1 Innledning.....	111
5.2 Hovedtrekkene i prosessen.....	111
5.3 Tilbakesendelse av stortingsmeldingen.....	115
5.4 Vedtak i andre utredningsrunde .....	117
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>121</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>129</b>
1. Organisasjonskart Sosialdepartementet .....	129
2. Organisasjonskart Arbeids- og administrasjonsdepartementet .....	131





*Empirical research has shown that deliberate attempts at reform on a micro level may succeed relatively often, but extensive and comprehensive macro reform attempts covering several institutions, sectors and administrative levels typically fail.*  
(Christensen et al. 2002:156)

## **1 Innledning**

### **1.1 Presentasjon av SATS**

Denne studien omhandler en reformprosess der en omorganisering av tre etater i velferdsforvaltningen var målet. Mer spesifikt tar studien for seg utredningsprosessen som resulterte i St.meld.nr.14 (2002-2003). De tre berørte etatene i SATS-reformen<sup>1</sup> er Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og reformen har sin bakgrunn i følgende enstemmige vedtak i Stortinget desember 2001:

”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en velegnet måte i løpet av 2002” (Innst.S.nr.189 (2002-2003:3)).

Målet med utredningen fra Stortingets side var altså å se på en sammenslåing av tre etater til én etat. Det kom imidlertid frem i St.meld.nr.14 (2002-2003) at regjeringen argumenterer mot en full sammenslåing, og ser det som en lite attraktiv organisasjonsform. Regjeringens anbefaling av organisasjonsmodell innebærer en samordning, eller partiell sammenslåing av de tre etatene. I meldingen foreslås en endring av ansvars- og oppgavefordelingen mellom trygdeetaten og Aetat som da vil bli to nye statlige etater, hhv. ”pensjonsetaten” og ”jobbetaten”. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune endres derimot ikke, og sosialtjenesten forblir kommunal. I tillegg anbefaler regjeringen en samlokalisering av sosialtjenesten og den nye jobbetaten i et nytt lokalt kontor.

Begrunnelsen i Stortinget for omorganiseringen av de tre etatene var ”kasteball-problematikken” som brukerne utstettes for<sup>2</sup>. Denne problemstillingen ble også fulgt

---

<sup>1</sup> SATS står for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

<sup>2</sup> Sosial- og helsedepartementets hjemmesider: Pressemelding 05.12.01; Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 12.12.01.

opp av regjeringen. Problemdefinisjonen legger til grunn at brukere med sammensatte problemer som trenger bistand fra flere etater, unødig blir sendt rundt i det byråkratiske systemet (St.meld.nr.14 (2002-2003)). Årsaken, mener politikerne, ligger i at det finnes en rekke gråsoner og overlappende grenseflater mellom de tre etatene. Dette kan føre til dobbeltarbeid og ansvarsuklarhet. I Stortinget og i meldingen ble det lagt vekt på at dette er negativt både for den enkelte bruker og for etatene.

Problemstillingen SATS tar opp er ikke et nytt tema. I mange år har man forsøkt å finne gode løsninger for samarbeid og ansvarsfordeling mellom disse etatene, og andre etater innen velferdsområdet. Et eksempel er Attføringsreformen som kom i 1994, der ansvaret for brukere på attføring ble flyttet fra trygdeetaten og over til Aetat slik det ble foreslått i St.meld.nr.39 (1991-1992). Tross i denne og andre endringer som har blitt gjort, har det ennå ikke blitt oppdaget noen "vidundermedisin" for samordningsproblemene på dette området.

Regjeringen valgte å avlevere utredningen som en stortingsmelding, og definerte dermed dette som en intern politisk prosess der det var vanskelig for interesseorganisasjonene å få innpass. Allikevel var det mange aktører som ble involvert i prosessen<sup>3</sup>. Sosialdepartementet med statsråd Ingjerd Schou ble definert som det ansvarlige departement, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet var spesielt berørte departement. Organiseringen av reformen var dermed polysentrisk. Et sekretariat, ledet av velferdsforskeren Aksel Hatland, ble dannet og organisert utenfor de hierarkiske linjene i Sosialdepartementet. I tillegg ble det opprettet en administrativ koordineringsgruppe hovedsakelig bestående av de ytre etatene, som deltok spesielt i første delen av prosessen.

I desember 2002 leverte regjeringen St.meld.nr.14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, med sitt forslag til ny organisering samt to andre modeller som de ikke anbefaler. Etter debatt og votering i Stortinget våren 2003, ble det vedtatt at meldingen skulle sendes tilbake<sup>4</sup>. Ankepunktet mot regjeringen var at den ved å foreslå en modell med fortsatt tre separate etater, ikke hadde gjort det den

---

<sup>3</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.

<sup>4</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

ble bedt om; å utrede spørsmålet om én etat. Flertallet av stortingsrepresentantene var ikke fornøyd med det arbeidet som var gjort, og ba samtidig regjeringen om å levere en ny utredning.

Den andre utredningen ble gjennomført av et offentlig oppnevnt utvalg, ledet av professor Jørn Rattsø<sup>5</sup>. I tillegg var det tilknyttet en referansegruppe med en bred deltakelse fra blant annet arbeidstaker- og brukerorganisasjonene, som kunne komme med innspill til utvalget. En NOU (2004:13) ble levert Sosialdepartementet sommeren 2004, der utvalget anbefalte en organisasjonsmodell som fortsatt innebar tre etater. Forslaget var meget likt regjeringens modell i St.meld.nr.14 (2002-2003). Det vil si at andre runde med utredning, som var organisert på en annen måte, i liten grad endret tenkningen. Imidlertid valgte ikke regjeringen å anbefale denne modellen. I stedet foreslo de en horisontal sammenslåing av Aetat og trygdeetaten (St.prp.nr.46 (2004-2005)), og en fortsatt kommunal sosialtjeneste. Ulikt første utredning endte behandlingen i sosialkomiteen og vedtaket i Stortinget med at regjeringens forslag denne gang ble vedtatt 31. mai 2005<sup>6</sup>.

## **1.2 Problemstilling**

Denne studien har som formål å beskrive og analysere reformprosessen, eller mer spesifikt utredningsprosessen, der målet var å omorganisere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Videre ønsker jeg spesielt å se på politiske og administrative aktørers rolle i prosessen. Problemstillingen i studien er todelt, men med vekt på det første spørsmålet og dets underspørsmål:

*1. Hva kjennetegner hovedtrekkene i prosessen i arbeidet med St.meld.nr.14 (2002-2003)?*

*- Hva kjennetegner aktørmønstrene, organisasjonstenkningen og innflytelsesforhold gjennom prosessen?*

*2. I hvilken grad kan prosessuelle aspekter forklare at meldingen ble sendt tilbake?*

---

<sup>5</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 15.08.03.

<sup>6</sup> Arbeids- og sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 31.05.05.

For å kunne besvare problemstillingen vil det stå sentralt å fokusere på de prosessuelle aspektene. Prosessuelle aspekter defineres her, i tråd med underproblemstillingen, som organisasjonstenkningen, aktørmønstrene og innflytelsesforholdene som gjorde seg gjeldende under SATS-utredningen.

Organisasjonstenkningen henviser til de problemer og løsninger som ble diskutert under prosessen. For å få innblikk i organisasjonstenkningen vil det være nødvendig å kartlegge de ulike aktørenes tenkning rundt reformen. Hvilke reformforslag var oppe til diskusjon? Ut fra en teoretisk fortolkning av prosessen er det interessant å drøfte i hvilken grad de problemer og løsninger som ble satt frem var tuftet på rasjonell kalkulasjon. Og i hvilken grad var de aktuelle problemene og løsningene forutsigbare? Motsatt kan det tenkes at problemene og løsningene var preget av uklarhet. Skyldtes dette i så fall at prosessen var preget av forhandling og kjøpslåing (Roness 1997), slik at man måtte inngå kompromisser? Eller var det historiske normer og tradisjoner som bandt opp og var førende for tenkningen? Sistnevnte vil si at man gjennom prosessen var bundet av en sti-avhengighet og "logic of appropriateness" (Krasner 1988; March og Olsen 1989). Omgivelsenes påvirkning på reformprosesser vil også kunne ha betydning for organisasjonstenkningen, spesielt med hensyn til å vinne legitimitet (Brunsson 1989). I hvilken grad har tenkningen vært preget av samtidens fokus på ulike organisasjonsmoter og myter i omgivelsene?

Når det gjelder aktørmønstre vil den formelle og den faktiske deltakerstrukturen stå i fokus. Relevante spørsmål vil være: I hvilken grad var prosessen kjennetegnet av hierarkisk styring? Det vil si at deltakelsen var sterkt kontrollert og begrenset. Her vil det være nødvendig å se på utvalgskriteriene for deltakelsen. Var disse preget av formell organisasjonstilknytning og hierarki, eller av uformell lojalitet og tilknytning? I tillegg kan utvelgelsen av deltakere ha vært preget av ønsket om å trekke inn aktører som omgivelsene anser som legitime å ha med. Det er også relevant å undersøke hvorvidt det fantes undergrupper av deltakere blant de formelle deltakerne, og i hvilken grad det hadde betydning for ledelsens kontroll med prosessen. I hvilken grad var det en åpen prosess, i betydning av at et mangfold aktører formelt ble organisert inn? Deltakernes og ledelsens grad av homogenitet vil bli viktig å få kunnskap om.

Hva innflytelsesforhold angår vil samspillet mellom organisasjonstenkningen og deltakelsen, og ikke minst samspillet mellom aktørene stå sentralt. Hvilke aktører preget prosessen? Var det aktører med formelle eller uformelle deltakelsesrettigheter? Her vil det være relevant å se på betydningen av hierarkisk posisjon og type deltaker. Med type deltaker menes politisk, faglig og/eller administrativ, ansatt eller bruker. Disse kan igjen tilhøre ulike hierarkiske nivåer innenfor sin organisasjon. Kjennetegn ved relasjonen mellom aktørene vil være relevant for innflytelsesforholdene. Var forholdet mellom aktørene preget av konflikt og uenighet, eller var det en konsensuspreget beslutningsprosess? Hvilke aktørers problemer og løsninger vant frem? Videre er maktforholdet mellom aktørene viktig. I hvilken grad var de ulike aktørene likeverdige parter? Til slutt vil det være relevant å kartlegge hvilke aktører som fikk innflytelse på de ulike deltakelsesarenaene. Med arena menes her de ulike fora hvor prosessen fant sted. Det fantes faste deltakelsesarenaer som storting og regjering. Det fantes også arenaer som var mer spesifikke for SATS-utredningen; sekretariat, kontaktutvalg, statssekretærutvalg, samt høringsmøter.

Arbeidet med SATS endte med at meldingen ble sendt tilbake. Her vil det være interessant å se på hvilken betydning organiseringen av utredningsprosessen, og ikke minst organisasjonstenkningen underveis, har hatt for dette utfallet. Jeg ønsker å undersøke hvorvidt kunnskap om organiseringen av prosessen og dens forløp kan gi innsikt i årsaker til reformens utfall.

Det interessante med organisasjonstenkningen i dette tilfellet er at regjeringen ble bedt om å utrede spørsmålet om én etat, men kom tilbake til Stortinget med et forslag som fortsatt innebar tre etater. Var det denne tenkningen fra regjeringens side som var avgjørende for tilbakesendelsen? I sammenheng med tenkningen er det relevant å se på hvorvidt det eksisterte en sterk motstand mot reformen fra aktører som deltok i prosessen. Videre kan tilbakesendelsen skyldes at det har vært vanskelig å holde frem en klar mål-middel tenkning idet mål og virkemidler skulle fastsettes. Var det derfor prosessen endte med uenighet mellom regjeringen og Stortinget? I tillegg vil det fokuseres på hvorvidt trekk ved deltakerkontrollen kan gi mulige forklaringer på vedtaket om å sende meldingen tilbake. I hvilken grad skyldtes tilbakesendelsen mangel på kontroll og styring fra politisk ledelses side? Hvordan fortonet forholdet

mellom de ulike deltakerne seg underveis i prosessen? Forholdet Storting og regjering, og kontakten mellom disse vil her stå sentralt.

Samtidig er det mulig at man finner forklaringer på prosessens utfall ved å se på aspekter som ikke direkte berører organisasjonstenkningen, aktørmønstrene eller innflytelsesforhold. Ikke-prosessuelle forhold vil dermed være å forstå som aspekter eller egenskaper ved prosessen som ikke er direkte knyttet til SATS-reformen. Det vil si at det er aspekter som også ville vært av betydning dersom man så på en hvilken som helst annen utredningsprosess.

### *Avgrensning*

Problemstillingene avgrenser studien til å omhandle kun den første reformprosessen som førte frem til St.meld.nr.14 (2002-2003). Prosessen strakk seg fra stortingsvedtaket i desember 2001 til behandlingen av meldingen i Stortinget i mai 2003. Den andre prosessen, som ble ledet av Rattsø, vil imidlertid bli trukket noe inn, spesielt i siste kapittelet.

### **1.3 Faglig orientering og valg av teori**

Tilnærmingen som er valgt i denne studien kan sies å høre inn under den organisasjonsteoretiske retningen i statsvitenskapen. Det er i stor grad fokuset på prosessen og analyseverktøyet som er bestemmende for denne orienteringen. Jeg ønsker her å gi et bidrag til vår forståelse av offentlig politikk ved å trekke frem teoretiske ideer og empiriske observasjoner innen det organisasjonsteoretiske feltet. Det finnes en rekke tidligere studier som har omhandlet reformprosesser og politiske og administrative aktørers rolle (March og Olsen 1976; Egeberg 1984; Lien og Fremstad 1989; Christensen 1994; Røvik 1998; Lægreid og Roness 1999; Christensen og Lægreid 2002)<sup>7</sup>. Organisasjonsfaktorer som det særlig har vært fokusert på er (i) den eksisterende organisasjonsstrukturen og (ii) organiseringen av prosessen (Rness 1992). Flere studier har vist at disse faktorene har lagt sterke, men ikke helt entydige

---

<sup>7</sup> Denne listen av forfattere som har gjennomført studier av reformprosesser er ment å vise til eksempler og er ikke uttømmende.

føringer på hendelsesforløpet i en endringsprosess og at det dermed kan være fruktbart å trekke frem perspektiver med forankring i ulike teoretiske tradisjoner (ibid).

Det skilles ofte mellom instrumentelle og institusjonelle teorier i statsvitenskapen (Egeberg 1984; Olsen 1988; Egeberg 1989b). De instrumentelle teoriene representerer i stor grad ideene innen det som har vært den dominerende doktrine i forskning om beslutningsatferd (Olsen 1988:16). De er kjennetegnet av ideen om rasjonelle valg. Videre ses organisasjoner som instrumenter, og at de fungerer som enhetlige aktører. Imidlertid har ikke denne tankegangen noe hegemoni innen faget, og er blitt utfordret av nyinstitusjonalismen (ibid:15). I de senere årene har den institusjonelle teoritradisjonen dessuten blitt stadig mer velutviklet og benyttet innen statsvitenskapen (Olsen 1988; Egeberg 1989b:77; Peters 1991).

Ut fra det instrumentelle perspektivet vil den politiske og administrative ledelsen i stor grad styre endringsprosesser og ha kontroll med både hvem som deltar og problemdefineringen. Ledelsen "(...) har et relativt bevisst forhold til hvilke strukturelle virkemidler de skal velge og at effektene av reorganiseringen i hovedsak vil oppfylle ønskede mål" (Christensen 1994:19). Organisasjoner blir sett på som instrumenter for effektiv måloppnåelse. På den annen side kan en analyse av en reformprosess legge vekt på at organisasjoner har utviklet seg til å bli institusjoner (Selznick 1997). Innen institusjonell teori fokuseres det på tradisjoner, normer og rutiner som har "satt" seg i en organisasjon. Videre blir organisasjonens omgivelser sett på som viktige faktorer for å forstå hendelsesforløpet og utfallet av reformprosesser.

De to hovedretningene kan deles opp i flere varianter eller teorier, og her vil det trekkes frem to innen hvert hovedperspektiv. Valget av varianter begrunnes ut fra at det går analytisk interessante skiller mellom disse som får frem kompleksiteten i en endringsprosess. Ved å bruke de to perspektivene og de ulike variantene får man frem både de strukturelle og kulturelle trekkene ved en reformprosess.

Variantene innen det instrumentelle perspektivet er det man kan kalle en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Roness 1997). Felles for disse er at de ser organisasjoner som instrumenter eller redskap for måloppnåelse (Christensen 1994; Roness 1997; Røvik 1998). Derimot skiller de seg fra hverandre i syn på grad av

konsensus og homogenitet blant deltakerne. Mens den hierarkiske varianten ser prosesser som preget av sterk kontroll fra en relativt homogen ledelse, peker forhandlingsvarianten på at prosesser ofte kan preges av forhandlinger mellom aktører med divergerende interesser. Dermed svekkes ledelsens kontroll.

Kultur- og mytevarianten av det institusjonelle perspektivet har det til felles at de vektlegger mer uformelle sider ved en organisasjons tilværelse. Vektleggingen av den formelle strukturen som man finner i de instrumentelle perspektivene blir her ”satt opp mot” mer uformelle aspekter. De to variantene skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilken vekt de legger på omgivelsenes betydning. Kulturteorien legger mest vekt på interne faktorer, samt de nære omgivelsene (Selznick 1997). Kulturen som har oppstått innad i organisasjonen legger bindinger på organisasjonsmedlemmenes handlinger. Myteteorien på den annen side fokuserer mer på eksogene faktorer (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1991). En organisasjons ytre omgivelser står helt sentralt for å forklare handling og prosessforløp. Spesielt organisasjoners institusjonelle omgivelser er viktige. En utdyping av det analytiske rammeverket vil bli gitt i kapittel 2. Her settes også de teoretiske forventningene til empirien frem.

#### **1.4 Faglig relevans**

SATS-reformen er faglig interessant av flere grunner. For det første kan reformen sies å ”gå mot strømmen” av det som har vært trenden de siste årene i og med at den tar sikte på despesialisering. Et sentralt trekk ved reformbølgen New Public Management (NPM) har heller vært at man øker spesialiseringen for å få mindre og mer effektive enheter, og dermed en tydeligere oppgavefordeling (Øgård 2000; Christensen og Lægreid 2001). På den annen side kan man si at begrunnelsene for, og andre deler av reformen treffer ”tidsånden” (Røvik 1998). Vekt på brukerretting, brukermedvirkning og effektivisering hører inn under noen av mange elementer som NPM representerer, og som man ser igjen i andre moderniseringstiltak som for eksempel offentlige servicekontorer. SATS-reformen kan ses som en del av BondevikII-regjeringens mer overordnede reformprogram ”Fra Ord til Handling”. Her er, i likhet med tidligere reformprogrammer, hovedvisjonen å modernisere, effektivisere og forenkle offentlig sektor (Norman 2002).



I tillegg representerer despesialisering eller sammenslåing en bestemt type reform, med særegne trekk. Som Statskonsult (2002:9) uttrykker det er ”(...) sammenslåinger en av de mest krevende og konfliktfylte formene for organisasjonsendring, og det kan i seg selv være en grunn til å forsøke å øke kunnskapsgrunnlaget på dette området”.

Forholdet storting-regjering er også interessant i dette tilfellet. SATS-reformen er en forvaltningspolitisk reform, og normalt er det blitt fokusert på den utøvende makt og sentralforvaltningen i studier av forvaltningspolitikk (Roness 1993:73). Det vil også denne studien gjøre. Imidlertid vil Stortingets rolle og innvirkning i prosessen trekkes inn, og studien forsøker dermed å gi et bidrag til samfunnsvitenskapelig forskning rundt Stortingets rolle ved behandling av forvaltningspolitiske spørsmål.

For det tredje er reformen interessant fordi den rører ved det man i stor grad kan kalle grunnpilarene<sup>8</sup> i den norske velferdsstaten. Arbeids-, trygd- og sosialordningene er ment å sikre alle borgere en inntekt gjennom hele livet, samt fungere som et ”sikkerhetsnett” for personer i vanskelige situasjoner. Videre er det en meget kompleks reform. Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten utfører over 15 000 årsverk (2002) og forvalter overføringer på rundt 200 milliarder kroner årlig, og de har flere hundre tusen brukere (St.meld.nr.14 (2002-2003:5)). Dette viser hvor omfattende SATS-reformen er med hensyn til antall berørte brukere og arbeidstakere. Krav og hensyn som skal koordineres er mange.

## **1.5 Disposisjon**

I kapittel 2 gis det en utdyping av det teoretiske rammeverket for studien. Reformfenomenet generelt, og sammenslåing spesielt beskrives. Det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet vil bli satt i sammenheng med et mer generelt teoretisk rammeverk som er hentet fra March og Olsen (1976). Teoretiske forventninger til empirien defineres. I tillegg blir det gjort rede for studiens metodiske tilnærming, kildebruk og datainnsamling.

Kapittel 3 tar for seg hovedtrekkene i empirien. Historikk og fakta om de tre etatene og tematiske røtter blir beskrevet. Imidlertid blir hovedvekten lagt på å

---

<sup>8</sup> Helsesektoren og undervisningssektoren vil nødvendigvis også inngå som grunnpilarer.

beskrive SATS-prosessens ulike faser gjennom bruk av skriftlige kilder og intervjumateriale.

Kapittel 4 knytter sammen teori og empiri ved å drøfte hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen. De empiriske funnene drøftes opp mot de teoretiske forventningene, og det fokuseres på tenkning, deltakelse og innflytelse.

Kapittel 5 oppsummerer hovedfunnene fra drøftningen om hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen. Videre drøftes det i hvilken grad prosessuelle aspekter kan forklare tilbakesendelsen av meldingen. Avslutningsvis trekkes det paralleller til den andre utredningsprosessen som ledet frem til vedtak om modell i mai 2005.

## **2 Teoretisk tilnærming og metodiske betraktninger**

### **2.1 Innledning**

SATS-reformen berører en rekke statlige instanser og grupper i samfunnet. Flere saksfelt faller inn under reformen, og hensynene som skal koordineres er mange. Med andre ord er det en kompleks og omfattende reform det legges opp til ved å utrede en sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. For å gi en bred analyse av utredningsprosessen er det her valgt å benytte både et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Ved bruk av disse to tilnærmingene får man satt fokus på både strukturelle, kulturelle og symbolske sider av utredningsprosessen.

Det vil fokuseres spesielt på deltakerkontroll og organisasjonstenkning som to sentrale dimensjoner ved en reformprosess (March og Olsen 1976). Deltakerkontrollen sier noe om hvem som er sentrale deltakere, og hvem som får gjennomslag i beslutningsprosessene (Christensen 1994). Organisasjonstenkningen sier noe om hvilke problemer og løsninger som er aktuelle, og hvilke som får gjennomslag. Innholdet i, og sammenhengen mellom disse to dimensjonene arter seg ulikt ut fra de instrumentelle og institusjonelle teoriene. Deltakelse og tenkning vil være preget av formell struktur, samt rasjonell kalkulasjon eller forhandling, innen det instrumentelle perspektivet (Roness 1997). De institusjonelle teoriene vil hevde at uformelle normer (Selznick 1997), omgivelsene og symbolske aspekter (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1991) er av stor betydning for både deltakelsen og tenkningen. Målet med denne teoretiske tilnærmingen er å få frem kompleksiteten i prosessen, og på den måten kunne gi en fyldig drøftning av hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen og tilbakesendelsen av meldingen.

### **2.2 Om reformer**

#### **2.2.1 Reformstudier**

I statsvitenskapen kan man grovt sett skille mellom to typer reformstudier (Egeberg 1984; Egeberg 1989a). For det første har man prosess-studier der fokus for analysen er prosessen(e) som resulterer i vedtak angående offentlige institusjoner. Selve

organiseringen av prosessen er i slike studier av stor interesse for forskeren. For det andre er det gjennomført en rekke effektstudier, der formålet først og fremst er å avdekke reformens konsekvenser. Studien som her presenteres er en prosess-studie, da SATS-reformen foreløpig kun har gått gjennom initiativ-, utrednings- og vedtaksfasen. Gjennomføringsfasen ble aldri en realitet for forslaget som forelå i St.meld.nr.14 (2002-2003).

### **2.2.2 Definisjon og avgrensning av reformbegrepet**

Begrepet ”reform” blir ofte benyttet synonymt med begreper som ”reorganisering” og ”omorganisering”. Det er også ofte tilfellet at de fungerer som synonymer. Imidlertid varierer betydningen man legger i disse begrepene en del, enten man velger det ene eller det andre. Derfor er det viktig å påpeke hva som konkret menes med begrepet reform og reformprosess. I faglitteraturen finnes mange definisjoner og her vil to bli tatt i nærmere øyesyn:

“(…) the active and conscious attempt to change the organizational structure, procedures or personnel in administration” Lægreid og Roness (1999:302).

”med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endringer er det som faktisk skjer med slike trekk” (Christensen et al. 2004:130).

Disse to definisjonene er nokså like, spesielt hva skillet mellom reform og endring angår. Begge definisjonene innebærer at reformer ikke nødvendigvis må føre til endring. Reformen representerer bevisste og planlagte endringsforsøk som *kan* føre til endring. I organisasjoner skjer det imidlertid stadig endringer som ikke nødvendigvis er et resultat av bevisst handling. Disse endringene har ofte mer karakter av å være rutiner som gradvis fører til endring (Christensen et al. 2004). På den måten kan organisasjoner endre seg uten at det ligger bevisste reformforsøk bak (Selznick 1997).

Reformer vil altså her forstås som bevisste endringsforsøk som ikke nødvendigvis fører til endring. I tillegg kan disse endringsforsøkene innebefatte både strukturelle og kulturelle trekk ved organisasjonen slik den andre definisjonen påpeker. En reform kan

ha som siktemål å endre noe mer enn den formelle strukturen. Et eksempel er reformer der målet er å endre organisasjonens fokus. Ved en slik reform synes det naturlig å gjøre dette gjennom både strukturelle og kulturelle endringer. Kulturelle endringer da ofte forstått som endring i organisasjonskultur.

En reformprosess kan beskrives ved en inndeling i flere faser (Lien og Fremstad 1989:228). Fra initiativfasen der problemene erkjennes og mandatet settes. Videre følger utredningsfasen der man tar fatt på mulige løsninger og revurderer problemene. Deretter kommer vedtaksfasen hvor beslutningene tas. Til slutt følger iverksettingsfasen hvor reformen skal ”opp av skrivebordsskuffen” og implementeres.

### **2.3 Fenomenet sammenslåing**

Sammenslåing er en bestemt type reform. I statlig sammenheng kan sammenslåing defineres som ”at to eller flere statlige virksomheter, slik dette er definert i Tjenestemannsloven, Hovedavtalen og Økonomireglementet, slås sammen til én virksomhet” (Statskonsult 2002:10). I dette kapittelet vil sammenslåing behandles stort sett generelt, med unntak av noen referanser til SATS. Mens i kapittel 4 vil det drøftes mer inngående hvilken type og grad av sammenslåing det legges opp til i St.meld.nr.14 (2002-2003).

Man kan i hovedsak skille mellom to typer sammenslåinger. Den ene typen er vertikale sammenslåinger, eller mer presist vertikal interorganisatorisk despesialisering (Christensen og Egeberg 1997)<sup>9</sup>. Det vil si at man slår sammen virksomheter som befinner seg på ulikt nivå i styringshierarkiet; fra politisk ledelse øverst på den vertikale linjen til de mer fagorienterte og/eller fristilte virksomhetene nederst. Et eksempel kan være at en underordnet etat blir innlemmet i et departement. Den andre typen er horisontale sammenslåinger, eller horisontal interorganisatorisk despesialisering. Det vil si sammenslåing av ”virksomheter som befinner seg på samme nivå i styringshierarkiet” (Statskonsult 2002:11).

Sammenslåinger kan betegnes som både et strukturelt og kulturelt fenomen (Egeberg 1984). Strukturen til de involverte virksomhetene endres, og de nye formelle

---

<sup>9</sup> Sammenslåinger kan også være intraorganisatoriske, det vil si at enheter innad i en virksomhet slås sammen.

organisasjonsgrensene vil inkludere flere deltakere, problemer og løsninger enn tidligere (ibid:78). De strukturelle endringene ved sammenslåinger øker ofte konfliktnivået mellom de ulike saksområdene. Dette fordi hensyn, som tidligere ikke ble sett i sammenheng, nå konfronteres mot hverandre og skaper konflikt. Det er med andre ord den nye koordineringen av tidligere separate saksområder som skaper konflikten. Dette trenger ikke å være ensidig negativt, snarere tvert imot dersom målsettingen med sammenslåingen var å få i stand en økt koordinering av virksomheter. Med andre ord kan konflikten ses på som et "symptom" for koordinering.

Når virksomheter slås sammen vil ansvaret for koordineringen av disse flyttes ned et nivå i hierarkiet (Gulick 1937). Det vil si at dersom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten blir slått sammen til én etat, vil man få en ny ledelse i denne nye etaten som tar seg av koordineringen av alle tre områdene. I dag er dette ansvaret delt mellom Sosialdepartementet, som har sosialtjenesten og trygdeetaten som underliggende enheter, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som har Aetat som underliggende enhet (jf. vedlegg 1 og 2). Dermed kan sammenslåinger være fordelaktige med hensyn til koordinering av ulike områder. Man får kun et sentra som koordinerer de ulike feltene, i motsetning til ved økt spesialisering som gir økt press på koordinering (Gulick 1937; Hammond 1990:154).

Imidlertid er det ikke bare ulike hensyn som blir konfrontert med hverandre, men også ulike kulturer. På den måten er sammenslåinger også et kulturelt fenomen. Virksomheter som har eksistert side om side og utviklet sine særegne kulturer blir organisert innen de samme formelle grensene. De ulike kulturene blir dermed konfrontert med hverandre i mye større grad enn tidligere. Riktignok vil to faktorer avgjøre i hvilken grad kulturene blir konfrontert med hverandre. For det første vil det være av betydning i hvilken grad de ulike kulturene er compatible med hverandre. Dette i tråd med det kulturteoretiske resonnementet om at institusjoner har "et engasjement for egen selvoppholdelse" (Selznick 1997:28). Det vil si at ved høy grad av kompatibilitet vil konfrontasjonen være minimal, mens ved lav grad av kompatibilitet vil man forvente en sterkere konfrontasjon og forsvar for opprettholdelse av hver enkelt virksomhets særegne kultur.

For det andre vil det være av betydning hvilken grad av sammenslåing man står ovenfor. Minstekravet for å kunne kalle en reform en sammenslåing er altså at det resulterer i én virksomhet og én ledelse (Statskonsult 2002). Ut over det varierer graden av sammenslåing ut fra hvilke av følgende trekk som eksisterer (ibid:12):

- Samlokalisering
- Felles tekniske og praktiske tjenester
- Felles førstelinje mot publikum
- Felles administrative tjenester
- Nye fagenheter
- Felles virkemidler og arbeidsmåter
- Nye felles mål og strategier

Står man overfor en svak grad av sammenslåing, som ved kun samlokalisering, vil ikke identiteten og kulturen til de berørte virksomhetene konfronteres i samme grad som ved opprettelse av nye felles mål og strategier. Dermed vil man forvente at desto sterkere grad av sammenslåing, desto mer fremstår sammenslåing som et kulturelt fenomen i tillegg til et strukturelt.

Hvilken grad av sammenslåing det tas sikte på ved en reform kan ses i sammenheng med målet eller målene for sammenslåingen. Et vanlig mål ved sammenslåinger er stordriftsfordeler både administrativt og faglig (Statskonsult 2002:13). For å nå dette målet vil det være naturlig å slå sammen virksomheter som benytter likeartede virkemidler. Det vil være enklest å gjøre dette dersom organisasjonene som slås sammen er prosess-spesialisert. Det vil si en organisasjon med ansatte som benytter likeartede fremgangsmåter, utfører likeartede oppgaver og har en nokså lik ekspertise (Gulick 1937:15). Et eksempel vil være å slå sammen budsjettavdelinger.

Videre kan det være et mål å få til faglig samarbeid (Statskonsult 2002:13). Også her vil det være aktuelt å slå sammen virksomheter som er prosess-spesialiserte. Imidlertid vil også spesialisering ut fra klientell fremme faglig samarbeid, da denne type spesialisering gir høy faglig kvalitet på tjenester overfor spesifikke grupper

(Gulick 1937:25). Innen helsesektoren og asyl- og flyktningpolitikken finnes et stort antall virksomheter som er spesialisert ut fra klientell.

Helhetssyn og koordinering er også naturlige mål (Statskonsult 2002:13). Sammenslåing av virksomheter som har samme formål, det vil si som er formålspesialisert, vil kunne gi en mer helhetlig organisering (Gulick 1937:16). Eksempler på virksomheter som har samme formål er skoleetater der formålet er å ”styre” utdanning, eller politidistrikt der formålet er å bekjempe kriminalitet. Formålspesialisering kan sies å være en overordnet type spesialisering, og benyttes mest på overordnet plan.

Dessuten kan man ha flere mål for en sammenslåing. Det kan være at man ønsker både stordriftsfordeler, faglig samarbeid, helhetssyn og koordinering ved en og samme reform. Likeledes finnes det organisasjoner som kombinerer en eller flere av spesialiseringsprinsippene. Eksempelvis vil en offentlig organisasjon som i første omgang er spesialisert etter geografi (Gulick 1937), som for eksempel Helse-øst, Helse-nord osv., ofte se det som nødvendig at hver geografiske enhet igjen er spesialisert ut fra prosess, klientell og/eller formål. I tillegg kan man enda en gang spesialisere ut fra geografi; for eksempel først spesialisert ut fra region, deretter ut fra fylke. Dermed er målene og spesialiseringsprinsippene som er nevnt ovenfor langt fra gjensidig utelukkende eller uttømmende.

I tillegg til disse målene kan et uutalt mål for en sammenslåing være å få til en symboleffekt (Statskonsult 2002:12). Det kan for eksempel være at man ønsker å vise modernitet og/eller vilje til handling og endring (Røvik 1998).

Norske empirisk eksempler når det gjelder sammenslåinger av SATS’ størrelsesorden er det mangel på. Følgelig er det også mangel på forskningsstudier av denne typen omfattende sammenslåinger. Imidlertid finnes det en rekke studier av mindre sammenslåinger, primært intraorganisatoriske. I 1982 ble det foretatt en reorganiseringsundersøkelse innen departementer og direktorater (Egeberg 1984; Egeberg 1989b). Undersøkelsen tok for seg sammenslåinger av avdelinger i Utenriksdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet, samt sammenslåingen av Avgiftsdirektoratet og Tolldirektoratet. Undersøkelsen så også på delinger av departementsavdelinger, og en sentral forskjell mellom disse to typene reformer kom



frem. Mens delinger først og fremst oppfattes som konfliktdempende, ser sammenslåinger ut til å øke konfliktnivået (Egeberg 1984:76-78).

Det finnes imidlertid et interessant case som kan sies å være sammenliknbart med SATS, hva størrelsesorden gjelder: ROSA-prosjektet, "Reorganisering av skatte- og avgiftssystemet". Dette var en relativt omfattende reform innen skatte- og avgiftsetaten som pågikk fra 1986 til 1994 (Ekern 1996:5). Et av målene for prosjektet var å slå sammen skatte-, avgifts- og tolladministrasjonen til én etat med én felles ledelse. Prosjektet var initiert av Finansdepartementet og resulterte i en offentlig utredning<sup>10</sup>, og deretter regjeringens anbefaling som ble avlevert Stortinget i form av en stortingsproposisjon<sup>11</sup>. Imidlertid fant familie-, kultur- og administrasjonskomiteens flertall at den ikke kunne slutte seg til forslaget om å slå sammen de tre etatene til en ny etat, og dette ble det også flertall for i Stortinget. ROSA-prosjektet ble dermed aldri en realitet.

## **2.4 Deltakerkontroll og organisasjonstenkning**

### **2.4.1 De fire "strømmene" og prosessens to dimensjoner**

Idet studien skal forsøke å besvare hva som kjennetegner hovedtrekkene i reformprosessen ser jeg det som relevant å sette fokus på fire "strømmer" bestående av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (March og Olsen 1976). De fire strømmene kan ses som generaliserte garbage can-ideer (Lægreid og Roness 1999:302). Dette åpner for mer hierarkiske og spesialiserte deltaker- og aksess-strukturer, og ikke bare usegmenterte strukturer som garbage can vanligvis blir assosiert med.

De fire "strømmene" får frem sentrale dimensjoner ved en reformprosess, som deltakerkontroll og organisasjonstenkning. Disse dimensjonene kan mer detaljert deles opp i begrepsparene deltakerstruktur og aktiviseringsprosess, samt aksess-struktur og defineringsprosess. Dette er generelle teoretiske "byggeklosser" som ikke

---

<sup>10</sup> NOU (1993:1): *Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen*.

<sup>11</sup> St.prp.nr.44 (1993-1994): *En felles skatte-, avgifts- og tolletat*.

nødvendigvis faller inn under en bestemt type teori (March og Olsen 1976; Christensen et al. 2002).

Det første begrepsparet knyttes til *deltakerkontrollen* (Christensen et al. 2002:159), og vil i henhold til problemstillingen være med på å belyse hvordan og i hvilken grad deltakelsen var kontrollert under reformprosessen i arbeidet med utredningen av én felles etat. Hvor vanskelig deltakerkontrollen vil være er blant annet avhengig av antall maktsentra som er involvert. Deltaker- eller beslutningsstrukturen sier noe om hvilke aktører som har rett til å delta, og dermed hvordan det formelle deltakelsesmønsteret ser ut. (March og Olsen 1976:27). Interessant i denne sammenheng vil være å kartlegge hvilke deltakelsesarenaer som fantes ved arbeidet med SATS, og i hvilken grad det var entydig hvilke aktører som fikk delta på de ulike arenaene.

Videre er det viktig å påpeke at deltakerrettighetene er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for faktisk deltakelse i en beslutningssituasjon (March og Olsen 1976:27). Hvorvidt rettighetene blir benyttet eller ikke er avgjørende for hvordan det faktiske deltakelsesmønsteret vil se ut. Deltakerstrukturen setter dermed rammene for den faktiske deltakelsen, det vil si aktiviseringsprosessen. Hvordan så det faktiske deltakelsesmønsteret ut under arbeidet med utredningen som førte frem til St.meld. 14 (2002-2003)? Hvem var de sentrale aktørene som preget prosessen? Graden av klarhet i deltakerstruktur og hvordan aktiviseringen av aktørene har forgått, vil være viktige faktorer her. Det er ikke nødvendigvis slik at en klar deltakerstruktur gir en klar og entydig aktiviseringsprosess. Det vil i stor grad avhenge av hvem og hvor mange som deltar; er det en homogen eller en heterogen gruppe aktører?

Det andre begrepsparet representerer *organisasjonstenkningen* og henviser til grad av rasjonell kalkulasjon (Christensen et al. 2002:159). Organisasjonstenkningen sier noe om sentrale aktørers oppfatninger av problemer og løsninger, samt koplingen mellom disse (Christensen 1994). Ut fra problemstillingen søkes det her å belyse hvilke reformforslag som har vært oppe til diskusjon under arbeidet med SATS-reformen. Har forslagene vært preget av en klar mål-middel tenkning eller av en mer flertydig karakter? Videre er det relevant å se på hvilke forslag som faktisk har vunnet frem. Aksess-strukturen er strukturen av problemer og løsninger (March og Olsen

1976:29). Denne strukturen sier noe om hva som blir definert som aktuelle og/eller akseptable problemer og løsninger, samt rangeringen av disse. Spørsmål som gjør seg gjeldende er i hvilken grad muligheten for å definere problemer og løsninger er kontrollert? I hvilken grad er det mulig å forutsi hvilke problemer og løsninger de ulike aktørene bærer med seg?

Karakteristika ved aksess-strukturen vil få følger for defineringsprosessen. Det er her de ulike problemene og løsningene velges. Hvilke problemer og løsninger blir valgt, og hva preger de løsningene som velges? Er løsningene tuftet på høy grad av rasjonell kalkulasjon eller er det mer diffuse kompromissløsninger? Deltakernes innsikt i, og kunnskap om saken vil være avgjørende for evnen til rasjonell kalkulasjon. Var prosessen preget av dyp innsikt og dermed en entydig og klar organisasjonstenkning?

Disse generelle teoretiske begrepene vil brukes til å systematisere analysen av reformprosessen. Begrepene vil ses i relasjon til hverandre for dermed å få frem hvordan samspillet mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter har fortonet seg og gitt grunnlag for reformprosessens utvikling. Dette samspillet får frem dynamikken mellom kontrollaspektet og kalkulasjonsaspektet (Christensen 1994), som vist i tabell 2.1.

**Tabell 2.1** Reformprosessens to sentrale dimensjoner.

		<b>DELTAKERKONTROLL</b>	
<b>ORGANISASJONS- TENKNING</b>		<b>Høy</b>	<b>Lav</b>
	<b>Klar</b>	Idealet	Manglende implementering
	<b>Uklar</b>	Lite endring	Kaos

Øverst til venstre i tabellen har man idealet, spesielt sett ut i fra instrumentell teori. Dette illustrerer en prosess der ledelsen har høy grad av kontroll med deltakelsen, og evner å ha en klar og ”dyp” tenkning. I det hele tatt en tett koplet prosess. Nederst til høyre illustreres motstykket: En prosess preget av kaos. En åpen deltakerstruktur og en uklar organisasjonstenkning, det vil si en meget løst koplet prosess. Øverst til høyre finnes også en noe løst koplet prosess i og med at deltakelsen i mindre grad er kontrollert. Tenkningen er imidlertid klar og rasjonell. Dette gir mulighet for å vinne legitimitet i omgivelsene, men implementeringen blir vanskeligere fordi det fort kan oppstå en forhandlingsprosess. Et eksempel er det desentraliserte føderale systemet i USA. I den siste ruten nederst til venstre i tabellen vil prosessen være stramt styrt av ledelsen med hensyn til deltakelsen, men klar og rasjonell tenkning om mål-middel sammenhenger vil være problematisk. Selv om dette også innebærer en noe løst koplet prosess byr den på andre utfordringer. For det første vil man kunne få legitimitetsproblemer fordi adgangen til beslutningssituasjonen er strengt regulert. For det andre er endring vanskelig i en prosess der tenkningen er uklar.

#### **2.4.2 Ulike strukturer for å beskrive deltakelsen og aksessen**

Sammenhengen mellom de fire strømmene kan tenke seg å danne ulike strukturer alt ettersom hvordan de kombineres, og hvordan man kan karakterisere samspillet mellom dem. Tre hovedtyper av strukturer kan identifiseres både når det gjelder deltaker- og aksess-strukturen (March og Olsen 1976:27-32; Lægreid og Roness 1999:306) Hierarkiske-, spesialiserte- og usegmenterte strukturer er alle idealtyper, men vil kunne identifiseres i empirien om enn i noe mindre rendyrkede former. Disse strukturene får frem koplingen mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter.

En hierarkisk eller lukket deltakerstruktur innebærer at beslutningstakere og beslutninger er rangert i et hierarki (March og Olsen 1976:28). Her kan man i stor grad forutsi hvem som skal delta ved de ulike beslutningene; viktige beslutninger tas av viktige personer som er rangert høyt i hierarkiet. Strukturen er nokså eksklusiv hva adgang angår. Samme type struktur kan man finne for aksess-strukturen til problemer og løsninger (ibid; Lægreid og Roness 1999:306) Tanken er at organisasjonstenkningen her er enkel å forutse fordi bestemte deltakere bærer med seg

bestemte problemer og løsninger. Alt i alt kjennetegnes strukturen, i sin idealform, av relativt få deltakere, få problemer og løsninger og en tett koplet prosess.

En spesialisert, eller segmentert deltakerstruktur innebærer i sin reneste form at hver beslutningstaker er knyttet til en enkelt beslutning (March og Olsen 1976:29). Spesialistene dominerer i en slik struktur, og barrieren for å delta er høy. En spesialisert aksess-struktur vil si at beslutninger spesialiseres til den type problemer og løsninger som kan knyttes til dem. Beslutningsprosessen vil også her være relativt tett koplet. Imidlertid vil denne strukturen som oftest inneha noen flere deltakere og problemer og løsninger enn den hierarkiske strukturen.

Den siste hovedtypen er den usegmenterte eller åpne strukturen (March og Olsen 1976:29). Denne kjennetegnes av at det nesten ikke finnes noen organisatoriske rammer for deltakelsen og hvilke beslutninger som er aktuelle. Strukturen bærer preg av tilfeldighet, og graden av forutsigbarhet er dermed meget lav. Deltakere går inn og ut av prosessen, og det samme gjelder problemer og løsninger. I organisasjonslitteraturen betegnes denne typen strukturer gjerne som garbage can eller å inneha trekk av "anarki" (March og Olsen 1976; Egeberg 1984; Roness 1997). Terskelen for å delta er lav, og strukturen inneholder mange deltakere, problemer og løsninger. Man får med andre ord en meget løst koplet prosess.

## **2.5 Teoretiske perspektiver**

Denne studien tar som nevnt sikte på å beskrive og analysere arbeidet med SATS-reformen ved å undersøke hva som kjennetegnet utredningsprosessen. Valget av teorier begrunnes ut fra at de fokuserer på ulike aspekter ved en reformprosess, og formålet er å bruke de som komplementære analyseverktøy ved fortolkning av empirien (jf. Roness 1997). Allikevel vil teoriene kunne ha konkurrerende forklaringer på enkelte sammenhenger, da de på tross av ulikt fokus, ikke har fullstendig gjensidig utelukkende nedslagsfelt.

Det vil benyttes teorier som faller inn under både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Hovedforskjellen på disse to perspektivene kan spores i begrepene "organisasjon" og "institusjon" slik Selznick (1997:19) definerer dem. Organisasjon er "(...) et enkelt og saklig system av bevisst samordnede virksomheter"

og refererer til tilsiktet atferd. Dette passer overens med det instrumentelle perspektivets syn på organisasjoner som instrumenter for måloppnåelse, og dets fokus på formell struktur. En institusjon på den annen side beskriver han som ”(...) et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk” og institusjon refererer dermed til tilpasset atferd. Det er i overensstemmelse med det institusjonelle perspektivets resonnement om at institusjoner formes av både indre og ytre omgivelser. Underordnet disse to perspektivene finnes ulike teorier, og her vil to typer trekkes frem under hvert perspektiv. Hierarkisk-instrumentell teori og forhandlings-instrumentell teori faller inn under et instrumentelt perspektiv (Roness 1997), mens kulturteori (Selznick 1997) og myteteori (Meyer og Rowan 1991) faller in under et institusjonelt perspektiv.

## **2.6 Det instrumentelle perspektivet**

Det instrumentelle perspektivet har sitt kjernepunkt i begrepet formell struktur (Christensen 1994:21). Tanken er at den formelle strukturen legger føringer på den faktiske atferden i organisasjonen. Et annet sentralt punkt for dette perspektivet er rasjonell kalkulasjon (Christensen et al. 2002). Det medfører at virkemidler som organisasjoner tar i bruk blir valgt ut fra nyttehensyn (Egeberg 1989a). Alt i alt kan man si at mål-middel-tankegangen, samt en tro på formell struktur som potensielt styringsmiddel står sentralt i dette perspektivet.

### **2.6.1 Hierarkisk-instrumentell teori**

Den hierarkiske varianten vektlegger de formelle rammene en reformprosess foregår innen. Samspillet mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter vil her kunne karakteriseres som hierarkisk. Det vil si at både deltakelsen og organisasjonstenkningen vil være relativt enkel å forutse. En av årsakene til det er at ledelsen vil ha en hierarkisk kontroll med reformprosesser, og organisasjoner blir ansett som instrumenter for effektiv måloppnåelse (Egeberg 1989a; Roness 1997; Røvik 1998:32). Organisasjoner er spesielt et instrument for ledelsen innen den hierarkiske varianten (Roness 1992:12). Tanken er at organisasjonsstrukturen kanaliserer atferd og ressurser på en slik måte som ledelsen og de øvrige medlemmene

ellers ikke ville mestret på egenhånd. Det vil si at det eksisterer en organisatorisk rasjonalitet som veier opp for organisasjonsmedlemmenes begrensede rasjonalitet (Roness 1992:13; Simon 1997). For at organisasjonen skal fungere som instrument og formidler av rasjonell atferd, forutsettes det at ledelsen har kontroll over både deltakelsen og organisasjonstenkningen.

En hierarkisk styring av reformprosesser er i stor grad avhengig av ledelsens evne og vilje til kontroll (Dahl og Lindblom 1953:59). Gjennom en hierarkisk deltakerstruktur med klare retningslinjer med hensyn til hvem som får delta når og hvor, kan ledelsen utøve kontroll med denne dimensjonen av prosessen. Spørsmålet er om ledelsen makter å utøve et hierarkisk lederskap overfor aktørene lenger ned i hierarkiet (Christensen og Lægreid 2002:18). I tillegg til evne er viljen til å utøve lederskap avgjørende. I hvilken grad har ledelsen prioritert denne prosessen? Har de kontrollert deltakelsen ved selv å delta, eller ved mer indirekte styringsmekanismer? I hvilken grad har utredningen av SATS-reformen foregått som en stramt hierarkisk styrt prosess?

For å kontrollere organisasjonstenkningen må ledelsen ha evnen til å sette frem klare mål og løsninger (Christensen et al. 2002:18-19). Det krever høy grad av rasjonell kalkulasjon som er knyttet til ledelsens kunnskapsgrunnlag om, og innsikt i reformen. Implisitt her ligger en antakelse om at ledelsen scorer høyt med hensyn til rasjonell kalkulasjon, samt er en relativt homogen gruppe som unngår diffuse kompromissløsninger (Christensen 1991).

### *Teoretiske forventninger*

Ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet kan man forvente at arbeidet med SATS-reformen har hatt tydelige hierarkiske trekk.

Mer konkret finnes det her to hovedsett av forventninger: (i) For det første vil man forvente at deltakelsen i høy grad var kontrollert av den politiske og administrative ledelsen. Spesielt gjelder dette ledelsen i Sosialdepartementet som står som hovedansvarlig for reformen. Denne ledelsen antas å være relativt homogen. Man vil med andre ord forvente en hierarkisk, eksklusiv og klar deltakerstruktur, som gir klare retningslinjer med hensyn til tidsplan og prosedyrer, samt hvem som får delta på de

ulike arenaene; slik som i storting, regjering, sekretariat, kontaktutvalg, statssekretærutvalg og høringer. Dermed kan man forvente at prosessen har vært preget av deltakere som i kraft av sin hierarkiske posisjon og formelle organisasjonstilknytning har blitt tildelt rett og/eller plikt til å delta, og videre at de har benyttet denne retten.

(ii) For det andre vil man hva organisasjonstenkningen angår forvente en hierarkisk aksess-struktur der bestemte deltakere bærer med seg bestemte, og dermed forutsigbare, problemer og løsninger. Videre vil prosessen preges av høy grad av rasjonell kalkulasjon fra ledelsens side. En sentral forventning vil være at problemer og løsninger som bygger på en klar mål-middel-tankegang vil bli definert som aktuelle. Det vil si at de bygger på klare og entydige mål, samt har tydelige retningslinjer for hva som må til for å nå disse målene.

Sentrale målsettinger vil bli eksplisitt formulert. Det forventes at politisk og administrativ ledelse i de berørte departementene, samt regjeringen for øvrig, vil uttrykke at SATS-reformen brukes som middel for å nå spesifikke og generelle forvaltningsmessige og sosialpolitiske mål.

Til slutt vil det være rimelig å forvente at antall definerte problemer og løsninger er begrenset (Ekern 1996:24). Dette fordi aktører utenfor ledelsen har liten mulighet til å påvirke organisasjonstenkningen, og nye innfallsvinkler og mål vil i liten grad få innpass underveis i prosessen.

### **2.6.2 Forhandlings-instrumentell teori**

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet har likhetstrekk med det J. P. Olsen (1988:108) betegner som "den forhandlende stat". Roness (1997) peker også på denne sammenhengen. Vanskeligere hierarkisk styring, og en mer problematisk mål-middel-tenkning skiller tydelig denne varianten fra den hierarkisk-instrumentelle. Det de to har til felles er særlig synet på organisasjoner som instrumenter eller verktøy for måloppnåelse (Christensen 1994; Roness 1997; Røvik 1998).

SATS-reformen berører flere ulike statlige organisasjoner samt grupper i samfunnet for øvrig. Det synes dermed naturlig å trekke inn et perspektiv som legger vekt på at reformprosesser ofte kan fortone seg som forhandlinger mellom aktører.



March og Olsen (1983:283) setter frem begrepet ”realpolitikk” som en betegnelse på hvordan man kan se på reformprosesser. En reformprosess ses som en kamp mellom konkurrerende aktører. Kontroll med, og kognitiv kapasitet for endring ses som problematisk. Denne betegnelsen reflekterer kjernen i denne varianten av et instrumentelt perspektiv, som fokuserer på at reformprosesser er preget av konflikter, forhandlinger, koalisjonsbygging og kompromissløsninger (Roness 1997:70). Offentlige ledere kan ses som bare et sett av flere aktører i reformprosesser, da organiserte interesser i samfunnet vil søke aksess, representasjon og innflytelse (March og Olsen 1983:283). Dette svekker den hierarkiske kontrollen til ledelsen, og prosessen får heller trekk av en mer åpen struktur enn den hierarkiske, der deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger i mindre grad er forutsigbare. Allikevel vil strukturene være mer lukket enn ved de usegmenterte strukturene, og denne teorien antar at man vil få segmenterte deltaker- og aksess-strukturer der deltakerne kan deles inn i undergrupper.

Aktørene, inkludert ledelsen, i prosessen anses å representere kryssende hensyn og interesser, og dermed ha ulik oppfatning av hvilke problemer og løsninger som bør velges. Som en følge av dette, samt at den hierarkiske kontrollen svekkes, vil defineringsprosessen i mindre grad være preget av en klar mål-middel tenkning.

Den eksisterende organisasjonsstrukturen er et resultat av tidligere forhandlingsutfall (Roness 1997:70). Denne vil således avspeile de gjeldende maktforholdene mellom aktører. Dermed innebærer en reformprosess at gamle konflikter må bli tatt opp på ny og reforhandlet om.

### *Teoretiske forventninger*

Ut fra forhandlings-instrumentell teori kan man også sette frem to hovedsett av forventninger som gjelder deltakerkontrollen og organisasjonstenkningen: (i) For det første vil det forventes at aktiviseringen av aktørene vil gjenspeile ulike koalisjoner, og prosessen vil fortone seg som en forhandlingsprosess mellom parter med stridende interesser. Det vil dermed forventes en bredere deltakelse fra en mer heterogen gruppe aktører enn hva den hierarkiske teorien antar. Ledelsen antas også å være mer heterogen, og den hierarkiske styringen og kontrollen med deltakelsen vil være

problematisk. Det vil si at det her åpnes opp for at aktører utenfor Sosialdepartementet og de øvrige sentrale politiske og administrative institusjonene søker og får formell adgang til prosessen. Her vil ulike saksområder være av ulik interesse for de forskjellige deltakerne. Deltakerstrukturen forventes ut fra et slikt resonnement å fremstå som spesialisert eller segmentert idet de ulike beslutningstakerne knyttes opp til ulike beslutninger.

(ii) For det andre er en sentral forventning at det vil være uenighet blant aktørene når det gjelder hva som er riktige problemer og løsninger. Hvilke problemer og løsninger som defineres som aktuelle vil ikke i så stor grad avhenge av hvorvidt de er bygget på rasjonell kalkulasjon, men heller på hvor bred støtte de har hos ulike aktører eller grupperinger av aktører. Aksess-strukturen forventes dermed å fremstå som spesialisert eller segmentert. Det vil si at problemer søker beslutningssituasjoner som løser dem, akkurat som beslutningstakere bruker energi på de områdene hvor de har hatt suksess eller som interesserer dem spesielt (March og Olsen 1976:31).

Det forventes at organisasjonstenkningen til den dominerende og mest ressurssterke koalisjonen vil få adgang til beslutningssituasjonen. Løsningene som velges vil fremstå som kompromisser som er forhandlet frem.

## **2.7 Det institusjonelle perspektivet**

Institusjonell teori er ingen enhetlig merkelapp (Olsen 1988:15; Peters 1999). For det første snakkes det ofte om gammel og ny institusjonell teori. Dette fordi denne retningen fikk en form for ”renessanse” rundt 1980 (Peters 1999:1). Imidlertid vil det være den nyere institusjonalismen som her er av interesse. ”Nyinstitusjonell” teori er eklektisk i den forstand at det er en bred tilnærming som består av en heterogen gruppe forfattere og flere ulike varianter eller teorier. Her vil det bli trukket frem to teorier: Kultur- og myteteorien. Felles for disse, og det som skiller dem fra de instrumentelle teoriene og plasserer de innenfor det institusjonelle perspektivet, er at de ser på organisasjoner som institusjoner.

### 2.7.1 Kulturteori

Kulturteorien påpeker at reformprosesser påvirkes av de ulike kulturene de berørte organisasjonene, eller mer riktig institusjonene,<sup>12</sup> har utviklet (Roness 1997:75; Selznick 1997). En reformprosess vil foregå stegvis og tilpasses den eksisterende organisasjonsstrukturen (Selznick 1997:28-29). Ut ifra at SATS-reformen berører flere organisasjoner som kan antas å ha utviklet særegne kulturer ser jeg kulturteorien som interessant. At organisasjonene vurderes fusjonert til én organisasjon gjør teorien ytterligere interessant, da dette kan ses som en trussel mot de involverte organisasjonenes identitet.

Organisasjoner ses på som institusjoner der normer og verdier over tid har satt seg, og organisasjonene har fått en verdi i seg selv (Selznick 1997:19). Aktørene i organisasjonen vil handle på grunnlag av institusjonaliserte verdier, interesser og oppfatninger, heller enn på bakgrunn av rasjonell kalkulasjon. Handling i organisasjonen styres av "the logic of appropriateness", det vil si logikken om det passende (March og Olsen 1989). Denne logikken innebærer at innarbeidede rutiner gir normer for hva som er passende i ulike situasjoner. Som Christensen og Lægreid (2002:21) uttrykker det: "Man gjør ikke først og fremst det som lønner seg, men det som sømmer seg". Uformelle normer og tradisjoner har dermed stor betydning for oppfattelsen og organiseringen av reformprosesser.

Imidlertid benekter ikke kulturteorien de formelle strukturenes betydning, men det fokuseres på at disse alltid blir supplert av de uformelle strukturene (Selznick 1997:20). De uformelle strukturene oppstår på grunn av organisasjonens forhold til sine ytre omgivelser og påvirkning derfra. Det er her snakk om de nære ytre omgivelsene som for eksempel organisasjonens faste samarbeidspartnere og lignende.

Det ligger et element av forutsigbarhet i organisasjoner som har utviklet en logikk om hva som er passende (Christensen og Lægreid 2002:21). Forutsigbarheten skyldes at det er oppstått en sti-avhengighet i organisasjonen (Krasner 1988:67). Det betyr at erfaringer gjennom historien legger seg som lag på lag i organisasjonen, og danner fundamentet for de rutiner og prosedyrer som blir ansett som passende. Dette kan gi

---

<sup>12</sup> Begrepet institusjon ville muligens vært mer passende å bruke under denne typen teori, imidlertid vil begrepet organisasjon brukes da det er dette som går igjen i hele studien.

opphav til mer eller mindre vidtrekkende kulturelle normer (Christensen og Lægneid 2002:21-22). Noen normer kan ha et bredt gyldighetsområde, som for eksempel samtlige departementer. Andre vil være mer snevre og kun gjelde en underliggende etat, en avdeling eller bare en gruppe aktører innen en organisasjon, som for eksempel administrativt ansatte. Det vil si at noen normer kan representere en subkultur. På tross av de ulike subkulturene har organisasjoner ofte behov for å passe inn i et større organisatorisk miljø, noe som fører til at de vidtrekkende og mer smale normene innen samme miljø som oftest vil være nokså compatible (Krasner 1988:46; Christensen og Lægneid 2002:22).

Rutinene og den felles oppfatningen av hva som er passende atferd fører til at organisasjonsmedlemmene tar for gitt hva som bør gjøres (Roness 1997:76). Atferd i, og utfall av, prosesser kan dermed i liten grad spores tilbake til bevisste eller viljestyrte valg tatt av en eller flere aktører. Mål-middel-innsikten vil sjelden være fullstendig klarlagt på forhånd, men vil bli oppdaget og endret underveis. Dette perspektivet benekter ikke at organisasjoner kan endres, men det har den oppfatning at det skjer gradvis over lang tid, og at endring er særlig påvirket av institusjonens innarbeidede rutiner og verdier (Selznick 1997). Tanken er at eksisterende løsninger vil bli foretrukket og på den måten binde opp og motarbeide store endringer. Graden av samsvar mellom organisasjonens kulturelle tradisjoner og eksisterende løsninger på den ene siden, og reformens verdier, normer og forslag til løsninger på den andre siden vil dermed ha betydning for grad av motstand i institusjonen. Man kan forvente at manglende samsvar fører til sterk motstand mot reformen.

Relevante spørsmål vil være: I hvilken grad er reformen kompatibel med organisasjonenes tradisjoner og arbeidsrutiner? Preger defineringsprosessen av at aktørene tar hensyn til organisasjonenes verdier og normer slik at eksisterende løsninger binder opp? Har aktiviseringen av aktørene vært av en uformell art og knyttet til kulturelle forhold?

### *Teoretiske forventninger*

Den overordnede forventningen er at historisk utviklede normer knyttet til de involverte organisasjonene i stor grad vil prege utredningsprosessen.

Mer konkret kan to sett av forventninger knyttet til deltakerkontrollen og organisasjonstenkningen settes frem: (i) Når det gjelder deltakerkontrollen er det en sentral forventning at deltakelsen er regulert av historisk utviklede normer i og utenfor sentralforvaltningen, heller enn av formelle hierarkiske posisjoner. Det vil si at de aktørene som anses som passende å inkludere i prosessen gjør det i kulturell, og ikke nødvendigvis i strukturell forstand. Det er viktigere at deltakerne stemmer overens med hvem man bør ta med, enn hvem som formelt skal tas med. Uformelle tilknytninger og lojaliteter vil derfor kunne styre deltakelsen (Ekern 1996:28). Deltakerstrukturen vil dermed ikke kunne karakteriseres som hierarkisk da formell posisjon og rolle ikke utelukkende vil styre deltakelsen. Deltakere uten formelle deltakelsesrettigheter kan også få innflytelse over prosessen.

(ii) Organisasjonstenkningen vil være preget av sti-avhengigheten, det vil si at eksisterende løsninger binder opp. Stortingets vedtak om å vurdere ulike modeller for én felles etat av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten sender signaler om store omveltninger og endringer i de tre etatene. Det kan forstås som et uttrykk for at man ønsker å gå så langt som å slå disse tre sammen. Ut fra kulturteorien vil det forventes at de eksisterende løsningene vil binde opp og modifisere reformforslaget, fordi det har vært en lang tradisjon for at de tre underliggende enhetene har vært atskilt og tillagt ulike forvaltningsnivåer. Det forventes motstand mot reformen blant de involverte aktørene i prosessen, men spesielt blant de ansatte som er tilknyttet hver sin etat. På bakgrunn av dette vil en sentral forventning være at det under reformprosessen vil argumenteres for at den nye formelle strukturen skal tilpasses faktisk praksis.

Videre antas det at problemer og løsninger utvikles og får aksess på bakgrunn av tradisjon og ikke mål-middel-tenkning. De problemer og løsninger som settes frem har sin bakgrunn i de ulike aktørenes særegne forståelse av hva som passer seg. Det vil dermed forventes at aktører fra ulike institusjoner eller fra ulike grupper innad i en institusjon, og dermed tilhørende ulike kulturer, vil ha ulike oppfatninger av hva som er viktige og riktige problemer og løsninger. Aktørene vil ha ulike "kulturelle briller" på når de går inn i prosessen. Dette kan i stor grad skyldes at de får ulik informasjon og danner seg et bilde av situasjonen på bakgrunn av helt ulike "historier".

### 2.7.2 Myteteori

Idet bakgrunnen og begrunnelsen for SATS-reformen kan koples til reformbølgen NPM er myteteorien, med dens fokus på omgivelsenes påvirkning, interessant i analysen av prosessen. Det ble nevnt innledningsvis at SATS-reformen ”går mot strømmen” av det som har vært trenden innen forvaltningspolitikken de siste årene. Selv om SATS-reformen tar sikte på å despesialisere i stedet for å spesialisere og splitte opp, så har den også elementer av en mer moderne karakter. Spesielt reformens vektlegging av brukerretting og effektivisering er et uttrykk for dette. Videre er reformen et ledd i Regjeringens overordnede moderniseringsprogram ”Fra ord til handling”, som på mange måter er meget NPM-inspirert og ”inn i tiden”.

Myteteorien, som en variant av det institusjonelle perspektiv, preges av et fokus på organisasjoners ytre omgivelser. Dette skiller også denne fra kulturteorien der de interne faktorer, samt nære omgivelser oppfattes å ha størst betydning ved reformprosesser. Allikevel tas det også innen denne teorien utgangspunkt i at organisasjonene har vært gjennom en institusjonaliseringsprosess (Meyer og Rowan 1991). Imidlertid er tolkningen av hva dette innebærer en annen enn innen kulturteorien. ”Institusjonalisering oppfattes [her] som en prosess hvorved individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkelighet” (Christensen 1994:30). Den virkeligheten som skapes er ikke objektiv, men oppfattes som det (Meyer og Rowan 1991).

Normene som institusjonaliseringsprosessen utvikler får karakter av å være de eneste riktige. De sier noe om hva som er akseptabelt å gjøre til enhver tid og blir tatt for gitt å være det akseptable. Disse normene utgjør de institusjonelle omgivelsene som enhver organisasjon må forholde seg til (Brunsson 1989; Meyer og Rowan 1991; Røvik 1998:36). Logikken her er ikke tuftet på handling, men på meningsdannelse gjennom omgivelsenes ytre ideologiske press på organisasjonen. En organisasjon må imidlertid også forholde seg til sine tekniske omgivelser (Brunsson 1989). Disse er preget av instrumentell beslutningsaktivitet og et krav om praktisk handling fordi en organisasjons ”output” er viktig. Man ser en klar motsetning mellom de to settene av omgivelser, og myteteorien legger mest vekt på de institusjonelle.

En organisasjons legitimitet oppnås på ulike måter ut fra hvilke omgivelser den forholder seg til. Sett ut fra de tekniske omgivelsene er legitimitet forbundet med hva man gjør og hvor effektivt man gjør det (Christensen 1994:31). Mens de institusjonelle omgivelsene handler ikke om hva man gjør, men hva man sier man skal gjøre (Brunsson 1989).

Mer konkret handler dette om at de institusjonelle omgivelsene er opphav til myter (Meyer og Rowan 1991). Ofte kalt institusjonaliserte, rasjonaliserte myter. Mytene kan sies "(...) å oppstå når felles verdier får en allmenn utbredelse, en regelliknende karakter og følges lite opp med hensyn til effekter og evaluering" (ibid:44). På grunn av den manglende oppfølgingen blir altså ikke handling, i betydningen at det får praktiske konsekvenser, viktig. Mer viktig er det at en organisasjon følger opp "tidsånden", ved for eksempel å inkorporere og reflektere de til enhver tid gjeldende organisasjonsmoter (Røvik 1998).

Resonnementet ovenfor impliserer to ting. For det første at de institusjonelle omgivelsene ikke er stabile. Hvilke normer som vinner definisjonsprosessen og får en regelliknende karakter endres kontinuerlig (Røvik 1998). Normene kan etter en stund fremstå som foreldet og deretter forkastes eller "lagres" i organisasjonen. En mytes liv kan i noen tilfeller gå i en syklus der de først taper popularitet, glemmes og gjemmes for en stund. For så å dukke opp igjen, gjerne i en litt annen forkledning. Et godt eksempel på det er målstyring som var den riktige metoden å arbeide etter, på 1980-tallet. Dette ble en trend som varte i mange år, men særlig mot slutten av 1990-tallet begynte man å snakke om balansert målstyring, som da skulle representere noe annet enn 1980-tallets målstyring. En årsak til at denne typen "myte-sykluser" oppstår kan være at tilgangen på nye ideer står i et misforhold til den rasjonalistiske normen om at organisasjoner stadig må fornye seg (ibid:38).

Dette henger sammen med den andre implikasjonen av resonnementet; at myter sjelden, eller aldri, får instrumentelle effekter og dermed kun fungerer som ferniss (Meyer og Rowan 1991). De nedfelles i den formelle strukturen, men faktisk atferd blir styrt av den "gamle" formelle strukturen som fortsetter å eksistere side om side med den nye. Dette fører til at ulike organisasjoner fremstår som like fordi de har "kledd" seg i de samme mytene. Med andre ord det motsatte av kulturteoriens tro på at

organisasjoner utvikler et særegent preg gjennom institusjonaliseringsprosessen (Christensen 1994:31). Dette forsterker også inntrykket av at reformer ofte er symbolsk orienterte (Lægreid og Roness 1999:326). De er en mulighet for beslutningstakerne til å vise vilje og evne til handling, gjerne i tråd med samtidens myter.

### *Teoretiske forventninger*

Ut fra myteteorien antas altså en reformprosess å preges av at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan de til enhver tid bør være utformet (Røvik 1998:36). Brunsson (1989:13-14) påpeker at "(...) the organization must enjoy a certain degree of legitimacy in the eyes of its environment". Det vil si at en organisasjon endres ved å tilpasse seg de institusjonelle omgivelsene for å oppnå legitimitet. En sentral forventning er således at reformer vil komme som et resultat av press fra omgivelsene der enkelte organisasjonsformer er mer foretrukne enn andre (Roness 1995:170).

Ut fra myteteorien er det ikke like hensiktsmessig å dele opp forventningene ut fra deltakelseskontrollen og organisasjonstenkningen. Teoriens fokus på organisasjoner som befinner seg i institusjonelle omgivelser der aktører kjemper for å vinne en form for defineringsprosess illustrerer en vektlegging av aksess-strukturen og defineringsprosessen, det vil si organisasjonstenkningen. Allikevel kan det settes frem en forventning som berører (i) deltakerkontrollen. Nemlig at deltakelsen i reformprosessen vil preges av aktører som anses som legitime å inkludere. Det vil si aktører som omgivelsene anser som legitime.

(ii) Når det gjelder organisasjonstenkningen vil defineringen av problemer og løsninger være påvirket av hva som anses som akseptabelt eller "inn i tiden" i omgivelsene. Mer spesifikt forventes disse problemene og løsningene å være NPM-inspirerte. Prosessen forventes å være preget av en tilpasning til nye "organisasjonsmoter" som eksisterer i velferdsforvaltningens institusjonelle omgivelser. Det vil legges vekt på at dette er en moderniseringsreform, og at det kan trekkes paralleller til andre virksomheter som har gjennomgått liknende endringer.



På grunn av vektleggingen av modernitet er det uvisst hvorvidt argumentasjonen og tenkningen i prosessen vil preges av høy grad av rasjonell kalkulasjon. Det vil i stor grad avhenge av hvorvidt de problemer og løsninger som finnes i omgivelsene er tuftet på en klar mål-middel tenkning. En problem- eller løsningsoppfatning som vinner en defineringsprosess og anses som den riktige må ikke nødvendigvis bygge på logiske og beviste årsakssammenhenger. I tillegg kan man forvente at visse typer løsninger settes frem for å få fremhevet en type problem som er ”inn i tiden” og oppfattes av omgivelsene som en moderne problemoppfatning.

Samtidig er det en forventning at stortingsrepresentantene, ledelsen i de berørte departementene og regjeringen for øvrig ser reformprosessen som en mulighet til å vise handlingsvilje i tråd med hva som forventes i omgivelsene. Mer konkret forventes det at SATS-reformen er av stor symbolsk betydning for politikerne og at det eksisterer et potensial for mytomanipulering. Dette fordi en sammenslåing av de tre etatene er en kompleks og intrikat affære som kan være vanskelig å realisere, og at det dermed lett kan oppstå et gap mellom prat, beslutning og handling.

## **2.8 Metodiske betraktninger**

### **2.8.1 Case-studie som overordnet tilnærming**

Denne studien kan karakteriseres som en enkel case-studie i den forstand at det kun er et ”case” eller tilfelle som studeres. Motsatt kan en studie ta for seg en rekke reformprosesser og se på kun noen få egenskaper ved disse. Case-studier kan ses mer som en tilnærming enn som en metode (Andersen 1997). Denne tilnærmingen er her valgt da den ses som best egnet til å kunne besvare studiens problemstilling. Formålet med problemstillingen er å gå i dybden i utredningsprosessen som førte frem til St.meld.nr.14 (2002-2003), og få en dypere forståelse av prosessen. Muligheten for generalisering er dermed innskrenket.

Det utfordrende med en case-studie er at man har få eller én enhet og mange variabler, og det kan være vanskelig å systematisere de data man får inn. Ut fra denne erkjennelsen har jeg bevisst valgt å trekke inn veletablerte begreper og teorier for å lettere kunne klassifisere data som samles inn. Denne studien kan videre sies å representere en teoretisk fortolkende studie, der formålet ikke er teoriutvikling, men å

anvende generaliseringer for å kaste lys over et empirisk fenomen. Videre har studien et kvalitativt metodeopplegg, noe som er mest hensiktsmessig ved studier med få enheter (Hellevik 2002:110-111). I tillegg kan det hevdes at ”(...) kvantitative data ikke gir noe særlig godt grunnlag for forståelse av dynamiske forhold, prosesser eller av samhandlingsmønstre (Grønmo 1996:94).

### **2.8.2 Kilder og datainnsamling**

Denne studien bygger på to hovedtyper av kilder; skriftlige og muntlige. Blant de skriftlige kildene danner St.meld.nr.14 (2002-2003) og sosialkomiteens innstilling til denne (Innst.S.nr.189 (2002-2003)) utgangspunktet for hele studien. Videre baserer studien seg på en rekke andre primærkilder som referater fra møter i Stortinget, høringsuttalelser, relevante lovverk og informasjon fra ulike virksomheters nettsider. Disse gir god innsikt i prosessen spesielt med hensyn til den formelle deltakelsen, men også i forhold til hovedtrekkene i organisasjonstenkningen. I tillegg har mer sekundære kilder som moderniseringsredegjørelsen ”Fra Ord til Handling”, det politiske grunnlaget for BondevikII-regjeringen; Sem-erklæringen, relaterte NOU’er og stortingsmeldinger, avisartikler, informasjon fra mindre direkte relevante nettsider, samt forskningsarbeider over temaet blitt benyttet. Dette ga blant annet mulighet for å se SATS-reformen i et bredere perspektiv, spesielt med hensyn til reformens tematiske røtter. Sekundærkildene har også kunnet utfylle og/eller underbygge informasjon fra de primære kildene.

I tillegg baserer studien seg på informasjon fra dybdeintervjuer. Det ble gjennomført 9 intervjuer, hvor et var et pilot-intervju, med 8 respondenter. Disse hadde tilknytning til følgende virksomheter:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Sosialdepartementet

Finansdepartementet

Sosialkomiteen på Stortinget

Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer, og vernepleiere

Norsk Tjenestemannslag

Intervjuene ble gjennomført i perioden mars 2004 til juni 2004, og varte gjennomsnittlig i 70 minutter. Alle intervjuene, med unntak av ett, ble tatt opp på bånd og transkribert. Det var av den praktiske årsaken mangel på minidisc til utlån ved fakultetet, og ikke et metodisk valg, som gjorde at ett intervju ble skrevet for hånd.

Intervjuene kan karakteriseres som semistrukturerte der en intervjuguide var utformet på forhånd (Grønmo 1996). Temaene som ble dekket under intervju var: (i) Initiativfasen og bakgrunnen for reformen. Herunder vedtaket i Stortinget, nedsetting av mandat og mål. (ii) Organiseringen av utredningen, med særlig vekt på ulike aktørers deltakelse og rolle underveis i prosessen. (iii) Problemdefinisjon og valg av modell. (iv) Utfallet av prosessen, spesielt med vekt på vedtaket om tilbakesendelse og kontakten mellom Stortinget (sosialkomiteen) og regjeringen. Samtalene med respondentene var spesielt viktig for å få innblikk i organisasjonstenkningen. Beskrivelser av den interne prosessen i sekretariatet, og arbeidet innad i de ulike departementene. Diskusjonene som foregikk her, samt mellom sekretariat og politisk ledelse, er informasjon som det ville vært umulig å få tak i gjennom offentlige skriftlige kilder. I tillegg ga intervjuene viktig informasjon om den faktiske deltakelsen, det vil si aktiviseringsprosessen.

Helhetsinntrykket er at respondentene svarte åpent og ærlig på spørsmålene, men at noen temaer opplevdes som følsomme for noen. Det gjaldt spesielt spørsmålene under temaet "Utfallet av prosessen". SATS-utredningen kan ses som "mislykket" idet meldingen ble sendt tilbake, og det var viktig å få frem at jeg ikke var ute etter å finne "syndebukken". I tillegg opplevdes en del respondenter fra departementene som reserverte ved spørsmål vedrørende kontakten mellom storting og regjering. Enkelte uttrykte også at dette er et noe følsomt tema, og et spørsmål om hendelser der de ikke alltid var tilstede selv om de har kunnskap om det. Mitt inntrykk er at de derfor svarte ærlig, men sparsommelig for å opprettholde sin lojalitet overfor politisk ledelse. Respondenter med tilknytning utenfor departementene syntes derimot ikke å ha denne begrensningen overfor temaet.

Utvelgelsen av respondenter begrunnes ut fra berørthet av SATS-reformen og kunnskap om prosessen. Det var også et mål at aktører fra ulike deltakelsesarenaer skulle dekkes. Kontaktinformasjon og kunnskap om aktuelle intervjuobjekter er delvis

basert på "nettverksmetoden" (Rubin og Rubin 1995:68). Det vil si at de første respondentene, og da spesielt pilot-intervjuet som var med en svært sentral aktør, ga informasjon om andre interessante intervjuobjekter. Fire av respondentene satt i sekretariatet og/eller kontaktutvalg, og de øvrige representerer involverte departement, interesseorganisasjoner og sosialkomiteen. Regjeringen og statssekretærutvalget er dermed ikke dekket opp for i intervjuene. Årsaken til det var at jeg enten ikke lyktes å få tak i disse personene, eller ikke lyktes å få de til å stille til intervju. Dette gir en skjevhet i intervjumaterialet, da de faglige og administrative aktørene er overrepresentert. Dermed bygger beskrivelsene av regjeringen og statssekretærutvalget på mer sekundære kilder enn intervju med aktører herfra. Dels bygger beskrivelsene på skriftlige kilder som pressemeldinger, referater fra møter i Stortinget, Semerklæringen, moderniseringsredegjørelsen til arbeid- og administrasjonsministeren og annen informasjon fra departementenes nettsider. Dels bygger de på annenhåndsupplysninger fra respondentene som deltok ved andre arenaer, men som hadde en del kjennskap til det som foregikk i statssekretærutvalget og regjeringen.

Kildene blir fortløpende referert til, som all annen litteratur som benyttes, enten i klamme eller fotnoter. Intervjuene derimot var det vanskeligere å finne en god måte å referere til. Da prosessen har foregått nært i tid, samt at det var noen følsomme temaer som nevnt ovenfor, valgte jeg å love respondentene full konfidensialitet. Blant annet innebærer det at ingen direkte sitater benyttes fra intervjuene. Av denne grunn er det lite hensiktsmessig å skrive intervju med klamme (intervju) bak informasjon som er hentet fra intervjumaterialet. I stedet er det her valgt å skrive referansen til intervjuene inn i teksten i vendinger som "Flertallet av de intervjuede hevdet (...)," "Respondentene fra sekretariatet mente (...)", eller liknende. Deler av empirikapittelet baserer seg i større grad enn andre på informasjon fra intervjuene og for ordens skyld blir disse delene redegjort for her i tilfellet dette ikke alltid kommer like tydelig frem:

3.5.2 Deltakelsesarenaer og aktører. 3.5.3 Koordinering av aktørene. 3.5.4 Arbeidet i sekretariatet. 3.8.2 Kontakten mellom Stortinget og regjeringen.

Den detaljerte intervjuguiden gjør det mulig å utøve kildekritikk da det foreligger sammenliknbare svar fra respondentene. Imidlertid hadde noen spørsmål ulik grad av relevans ut fra respondentenes kunnskap. Allikevel er hvert tema og spørsmål stilt til

minst to ulike respondenter, og det er samlet inn skriftlige kilder som dekker flere av intervjuemaene. Dette fordi det øker reliabiliteten til data, samt er god forskningsskikk, at man har minst to uavhengige kilder (skriftlige og/eller muntlige) støtter opp om den samme påstanden (Dahl 1997:74). En slik strategi øker også det empiriske materialets validitet, det vil si at dataene er relevante og dekkende for problemstillingen(e) i undersøkelsene. Sannsynligheten for å oppdage feilkilder er større ved datatriangulering. En viktig del av kildekritikken er også å vurdere informasjonens opphavsforhold (ibid). I denne studien har hovedvekten av kildene sitt opphav til Stortinget eller regjeringen/departementene. Dette må være å anse som pålitelige kilder. Allikevel er de ”politisk farget” og det har vært viktig å ta i betraktning ved bruk av disse kildene. Til slutt er det viktig å påpeke at et metodisk problem i forhold til studiens etterprøvnbarhet er kilder hentet fra internett. Dette fordi nettsider kan, og vil mest sannsynlig, endres over tid. Derfor er disse sidene dokumentert sammen med dato for uthenting av informasjon.



## 3 Hovedtrekk i empirien

### 3.1 Innledning

Det enstemmige stortingsvedtaket i desember 2001 danner utgangspunktet for SATS-utredningen. Stortingsrepresentantene ønsket en reform innen velferdsområdet. Samordningsproblemene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten var det enighet om at man ønsket å gjøre noe med, også utenfor Stortinget.

Argumentene blant både stortings- og regjeringsrepresentantene for en slik omfattende velferdsreform var i hovedsak at brukere, spesielt de med sammensatte behov, føler seg som ”kasteballer” mellom de ulike etatene<sup>13</sup>. Reformen tok med andre ord utgangspunkt i et brukerperspektiv.

Virkemiddelet storting valgte for å få bukt med kasteballproblemet og nå de fremsatte målene, var i første omgang å gjennomføre en organisatorisk reform der sammenslåing av de tre etatene stod i fokus. Derfor ba representantene om en utredning av én etat. Regjeringen leverte en stortingsmelding der det foreslås at det dannes et felles kontor i førstelinjetjenesten slik at brukerne har én dør å henvende seg til. Imidlertid ønsker regjeringen at etatene ”bak” denne felles fronten skal forbli spesialiserte. Forslaget innebærer at to nye statlige etater opprettes. Arbeidsfordelingen mellom dagens trygdeetat og Aetat skal dermed endres. Neste steg i prosessen vil være å gjennomføre de nødvendige endringer i lovverket, dette arbeidet er ennå ikke påbegynt da det er ment som en ”fase to” (SATS 2)<sup>14</sup> i reformarbeidet.

Etter avstemning i Stortinget 13.05.03 ble imidlertid meldingen sendt tilbake til regjeringen. Argumentene for å at så ble gjort var flere, men hovedargumentet var at regjeringen ikke hadde gjort det den ble bedt om; å utrede ulike modeller for én etat (Innst.S.nr.189 (2002-2003);<sup>15</sup>).

---

<sup>13</sup> Sosial- og helsedepartementets hjemmesider: Pressemelding 05.12.01; Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 12.12.01.

<sup>14</sup> Jf. Rusreform I og Rusreform II der man valgte å dele opp reformarbeidet i to faser (Ot.prp.nr.3 (2002-2003); Ot.prp.nr.54 (2002-2003)).

<sup>15</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

## **DEL I: Trygd, arbeidsledighet og sosialhjelp**

### **3.2 Et historisk tilbakeblikk på velferdsforvaltningen**

Mønsteret i utviklingen av det man kan kalle velferdsstatens kjerneelementer har vært at det først har kommet ordninger gjeldende for begrensede grupper i samfunnet, og at ordningene deretter gradvis har blitt mer og mer universelle.

Sentrale myndigheters intervensjonsrolle i velferdspolitikken skriver seg tilbake til siste del av 1800-tallet (Kuhnle og Solheim 1990:42). Norge fulgte tett på Sverige og foregangslandet Tyskland når det gjaldt innføring av statlig organiserte sosialforsikringer. Imidlertid var de første ordningene begrenset til å gjelde spesifikke grupper av arbeidere. Et eksempel er loven om kompensasjon for gruvearbeidere som ble utsatt for arbeidsulykker som ble vedtatt i 1842. Senere, i 1860, vedtok man samme type lov for sjøfolk.

Man kan skille mellom fire typer av grunnleggende sosiale forsikringsbehov som ble behandlet av europeiske land på 1800- og 1900-tallet (Kuhnle og Solheim 1991; Kuhnle 1996). For det første var ulykkesforsikring et viktig politisk tema. I 1894 vedtok Stortinget en ulykkesforsikring som ble gjort obligatorisk for arbeidsgiverne. I forbindelse med dette vedtaket ble Riksforsikringsanstalten, i dag Rikstrygdeverket, opprettet (Kuhnle og Solheim 1991:44).

For det andre skapte spørsmålet om sykeforsikring stor debatt (Kuhnle og Solheim 1991). Skulle den være frivillig eller tvungen? Først i 1909 ble en lov om sykeforsikring vedtatt, og det ble klart at man i Norge valgte å følge prinsippet om tvang. Forsikringen var derfor ikke begrenset til å gjelde en liten gruppe, men ble gjort obligatorisk for alle arbeidere under et visst inntekstnivå (Kuhnle 1996:11). I tillegg var loven oppsiktsvekkende ved at arbeidernes familier også ble forsikret. Dette var nye tanker i den tids Europa.

Det tredje forsikringsbehovet gjaldt aldersforsikring. Det skulle ta lang tid før det ble en realitet. Så tidlig som i 1844 ble det fremmet et forslag om alderspensjon, men det var ikke før i 1936 at man fikk en nasjonal ordning for dette (Kuhnle og Solheim 1991:46). Denne var behovsprøvd helt frem til 1957 og man fikk senere en inntekstrelatert tilleggspensjon med Folketrygden i 1966.



Det siste forsikringsbehovet gjaldt arbeidsløshetsforsikring. På 1880-tallet ble det opprettet arbeidsløshetskasser, og senere var det de største fagforbundene som etablerte slike (Kuhnle og Solheim 1991:47). I 1906 ble det vedtatt at stat og kommune skulle hjelpe med bidrag. Senere kom lover om forsikring ved arbeidsløshet for ulike grupper, og først i 1959 ble det vedtatt en lov som omfattet alle lønnstakere.

Disse kjerneelementene i velferdsstaten eksisterer fortsatt og lovverk og ordninger har blitt endret flere ganger. I dag finner man de overnevnte ordningene i stor grad i de statlige etatene trygdeetaten og Aetat. I tillegg til sosialforsikringslovene er fattighjelp, senere sosialhjelp, også en viktig del av de ordninger som til sammen utgjør velferdsstaten (Rønning et al. 1995).

Sosialhjelp er den ordningen som har røtter lengst tilbake i tid, om enn i ulike former og omfang (Halvorsen 1990). Lover og ordninger for personer som ikke kan forsørge seg selv kan spores helt tilbake til 1100-tallet, da hjelp fra lokalsamfunnet ble vedtatt i Frostatingsloven. I Norges første fattiglov av 1845 ble det fastslått at kommunene skulle ha ansvaret for fattigforsorgen. De kommunale skattene skulle finansiere tjenestene. I 1863 kom det en ny fattiglov og det ble her satt et skille mellom verdige og uverdige fattige (ibid:173). Det var kun de verdige fattige som skulle ha ubetinget rett på hjelp, mens fattigkommisjonen i andre tilfeller kunne bestemme om de ville hjelpe gamle og vanføre (disse falt utenfor definisjonen av verdige). I tillegg var det ikke lov å la noen dø av sult. Denne loven representerte en innskjerping av den første, noe som taler mot at velferdsordningene gradvis ble mer og mer universelle. Imidlertid ble det særlig i etterkrigstiden utarbeidet nye lover på feltet der en større gruppe av befolkningen ble inkludert. Lov om sosial omsorg av 1965 definerte at det skulle gis hjelp til:

”(...) den som trenger det for å bli selvhjulpen eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Til den som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv, kan det ytes sosialhjelp (...)” (Halvorsen 1990:176).

Senere er det også på dette området kommet nye lover og ordninger, men sosialhjelpen er langt fra så universell som en del av trygdeordningene. Tjenesten er også langt fra så rettighetsbasert som mange av tjenestene til trygdeetaten og Aetat. For eksempel

alderstrygd er noe alle har krav på. Man har gjort seg fortjent til en pensjon. Sosialhjelp er på den annen side alltid basert på prinsippet om behovsprøving. Ordningen skal være en siste utvei, et siste sikkerhetsnett når alle andre måter å forsørge seg på er uaktuelt.

### **3.3 Reaktualisering av gammelt tema**

SATS-reformen representerer på ingen måte noen ny tanke. Samarbeidsproblemer og overlappende grenseflater og gråsoner mellom ulike velferdsetater er et gammelt tema. Flere av instansene har delvis overlappende klienter/brukere og funksjoner, og samarbeid mellom to eller flere av disse har dermed vært diskutert og forsøkt i flere varianter. Overlappingen synes å skyldes at ansvaret for innbyggernes velferd er lagt til ulike etater. Nedenfor følger noen av mange eksempler som illustrerer sakens røtter.

I 1984 satte Sosialdepartementet ned et utvalg som skulle vurdere spørsmål knyttet til samordning av omsorg (helse- og sosialtjenester) på tvers av forvaltningsnivåene (kommuner og fylkeskommuner) (NOU 1986:4). Utvalgets mandat var å klargjøre samordningsproblemene som eksisterte, samt finne årsaker og løsninger. I utformingen av mandatet ble det den gang, som i dag, lagt stor vekt på at utgangspunktet for drøftningen skulle være omsorgen for den enkelte klient og hvordan denne ble berørt av mangelfull samordning. Arbeidet resulterte i NOU 1986:4 "Samordning i helse- og sosialtjenesten".

Forvaltningsnivåenes rolle var en annen i 1984 enn i dag, med betraktelig mer involverte fylkeskommuner. Endog var problemene de samme da som nå; gråsoner og overlappende grenseflater. "Gråsoner oppstår når ansvaret for hvem som skal yte en bestemt tjeneste er uklart definert" (NOU 1986:4:14). Overlappende grenseflater henger i stor grad sammen med gråsonene, men refererer i større grad til situasjoner der tjenester eller tiltak er alternativer med hensyn til å løse samme behov. Eller til situasjoner der tjenester eller tiltak er komplementære og på den måten er gjensidig avhengig av hverandre. I tillegg til gråsonene og de overlappende grenseflatene påpeker utvalget at spesielt brukere med sammensatte behov eller lidelser, skaper et behov for samordning. Gruppene som trekkes frem som de mest berørte av den manglende samordningen er barn og unge med alvorlige funksjonshemninger og

kroniske sykdommer, sterkt pleie- og omsorgstrengende eldre, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser og rusmiddelmisbrukere (NOU 1986:4). Det vil si at det var disse som ble definert som 1980-tallets kateboller.

Tidlig på 1990-tallet fikk en arbeidsgruppe i oppgave å vurdere endringer i regelverket for økonomisk sosialhjelp og praksis (NOU 1990:16). Formålet var å dempe utgiftsutviklingen. I denne utredningen ble det satt frem en rekke forslag til endringer i sosialkontorenes arbeidsmetoder og organisering. Herunder ble viktigheten av samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet påpekt. Arbeidsgruppen mente det ville være av betydning for utgiftsveksten å lovfeste samarbeid og gjensidig bistand mellom etatene. I tillegg anbefalte gruppen en gjennomgang av koblingsmuligheter mellom de ulike etatenes EDB-registre. Dette for å forenkle informasjonsinnhenting til sosialkontorene. Men den gang som nå lå det et behov for klargjøring av reglene om taushetsplikt før dette forslaget kunne bli en realitet.

Noe senere stod attføringsapparatet i fokus for politisk diskusjon (St.meld.nr.39 (1991-1992)). Bakgrunnen for behandlingen av dette tema var en sterk økning i antallet personer i yrkesaktiv alder som livnærte seg av midlertidige eller varige stønadsordninger fra folketrygden. Det vil si at man sporet en tendens til utstøting og utestengning fra arbeidslivet. I meldingen trekkes det frem at disse stønadene på mange måter virker passiviserende og dermed gjør det vanskeligere for mottakerne å komme tilbake i arbeid. Hovedmålet for regjeringen ble dermed

”å stabilisere og helst redusere den andelen av befolkning i yrkesaktiv alder som permanent befinner seg utenfor arbeidsmarkedet som passive stønadsmottakere” (St.meld.nr.39 (1991-1992:8)).

Virkemidlene for å nå dette målet ble i stor grad søkt etter i grenseflatene mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten. Blant annet ble muligheten for samlokalisering av de to etatene tatt opp som en følge av et mål om å bedre tilgjengeligheten for den enkelte bruker. Videre foreslo Arbeiderpartiregjeringen at tiltak rettet mot arbeidstakere og arbeidsgivere tydeligere skulle forankres i arbeidsmarkedsetaten. Ansvar for yrkesrettet attføring ble foreslått, og senere vedtatt overført fra trygdeetaten til arbeidsmarkedsetaten. Dette har en klar parallell til St.meld.nr.14

(2002-2003) der BondevikII-regjeringen ønsker å samle alle arbeidsrelaterte tiltak i én etat.

I Velferdsmeldingen (St.meld.nr.35 (1994-1995)) trekkes mange av de samme temaene frem som St.meld.nr.14 (2002-2003) behandler. Velferdsordningenes kompleksitet, og at ansvaret for enkeltpersoners velferd er delt mellom ulike etater er blant problemstillingene denne meldingen tar opp. Det er dermed viktig med en fornuftig arbeidsdeling og samarbeid i administrasjonsapparatet, spesielt når man skal møte brukere med sammensatte behov. Det er nødvendig med tverretatlig samarbeid der målet skal være å sikre at personer med sammensatte problemer kommer i arbeid eller utdanning, heter det i meldingen. Arbeiderpartiregjeringen ønsket at ansvaret for å utvikle samarbeidsmodeller skulle ligge lokalt slik at modellene kunne tilpasses lokale behov og forutsetninger.

Velferdsmeldingen presiserer at selv om utformingen av stønadsordningene er forskjellige og forvaltningen av disse er fordelt på ulike forvaltningsnivåer, etater, kontorer og profesjoner, så bør det fortsatt være slik. Dette fordi en viss spesialisering er nødvendig blant annet for å gi målrettet hjelp. På midten av 1990-tallet ønsket man altså ingen sammenslåing av etatene, men samarbeid basert på lokalt utviklede modeller.

Som man ser av eksemplene ovenfor er problemstillingene SATS-reformen tar opp av gammel dato. Riktignok har det variert med hensyn til hvilke etater og enheter innen velferdsområdet som er blitt satt i fokus. Allikevel er det grovt sett tre typer problemstillinger som går igjen. For det første er samordningsproblemer et overordnet tema. Dette gjelder både mellom etater og enheter på samme forvaltningsnivå, og på tvers av hierarkiske nivåer. For det andre finner man problemstillinger knyttet til kostnadsaspektet. Dette koples ofte til samordningsproblemene som fører til at klienter blir kateballer, dobbeltarbeid i organisasjonene og andre negative kostnadmessige konsekvenser. Videre koples disse problemstillingene til selve stønadssystemet, som eksempelvis ved attføringsreformen der man mente at stønadene virket passiviserende på mottakerne, og dermed fikk uheldige kostnadmessige konsekvenser. For det tredje har regelverket stått i fokus. Man kan vanskelig endre organisatoriske skiller og stønadsordninger uten å se dette i sammenheng med eventuelle endringer i regelverket.

Alt i alt kan SATS sies å dekke alle disse typene problemstillinger, men regelverket har man i liten grad valgt å fokusere på i denne omgang.

### **3.4 En karakteristikk av dagens trygdeetat, Aetat og sosialtjeneste**

De tre etatene<sup>16</sup> er en del av det spesialiserte velferdsapparatet som har utviklet seg gradvis i over 100 år (St.meld.nr.14 (2002-2003)). De har i dag et stort antall brukere og ansatte, og forvalter betydelige poster på statsbudsjettet. Nærmere bestemt ca. 15000 ansatte, over hundre tusen brukere og forvalter ca. 200 milliarder kroner over statsbudsjettet (ibid:5). På enkelte områder overlapper deres funksjoner og brukere, da det eksisterer overlappende grenseflater mellom etatene. Det er i stor grad dette som har farget debatten om de organisatoriske skillene mellom dem. Hvor går så skillene mellom trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten i dag?

#### *Forvaltningsnivå*

For det første kan det trekkes frem at de tre etatene er lagt til ulike forvaltningsnivåer. Aetat og trygdeetaten tilhører den statlige forvaltningen, men har begge kontorer ute i kommunene. Trygdeetaten har kontorer i så og si samtlige kommuner, mens Aetat finnes i et noe mer begrenset antall. Sosialtjenesten på den annen side er en del av den kommunale forvaltningen, og finnes med noen unntak i alle kommuner, om enn i varierende omfang og form.

#### *Økonomi*

At etatene tilhører ulike forvaltningsnivåer gjør at deres inntektskilder og økonomiske situasjon er ulik. Spesielt er økonomien til sosialkontorene varierende, da den er avhengig av kommuneøkonomien og lokalpolitikernes prioriteringer (Halvorsen 1990:192). Trygdeetaten og Aetat på den annen side får sine midler direkte overført over statsbudsjettet og blir ikke påvirket av varierende økonomi og prioriteringer lokalt. Prinsippet om likebehandling står sterkt i de to statlige etatene når trygder og

---

<sup>16</sup> Sosialtjenesten er strengt tatt ikke en egen etat, men for enkelhetens skyld vil jeg her bruke formuleringen ”de tre etatene”.

dagpenger skal tildeles. Størrelsen på sosialhjelpen kan på den annen side variere fra kommune til kommune, da det kun finnes veiledende satser og ingen felles statlig norm. Det er det enkelte kommunestyre som vedtar satsene for sosialhjelp.

### *Lovverk og ansvar*

For det tredje er etatene tilknyttet ulike lovverk. Lovverkene blir i stor grad bestemmende for etatenes ansvarsområde, både med hensyn til hvilke områder innen velferdspolitikken etaten har ansvaret for generelt, og hvilke brukere den har ansvaret for spesielt. Når det gjelder områder innen velferdspolitikken kan det deles inn i sosiale, helsemessige og økonomiske forhold. I tillegg vil det være naturlig i denne sammenheng å inkludere utdanning (Kuhnle og Solheim 1991:19-20). Dette fordi Aetat har en sterk forbindelse til utdanningssektoren. Alle tre etatenes ansvarsområde kan sies å favne om økonomiske forhold, mens de øvrige områdene faller inn under etatene i en noe mer varierende grad.

Trygdeetatens ansvar og oppgaver er regulert gjennom en rekke lover, men den viktigste er Folketrygdeloven av 1997<sup>17</sup>. Det er vanskelig å finne felleskategorier for trygdeetatens brukere. Det kan dreie seg om enkeltpersoner som mottar kun en tjeneste eller flere typer tjenester. Videre kan tidsperspektivet på tjenestene som ytes variere. Det kan skilles mellom kortidsbrukere og langtidsbrukere. Trygdeetaten er helt klart den etaten av de tre med flest antall brukere. Velferdspolitisk er trygdeetatens kjerneoppgave å sikre befolkningens økonomiske situasjon. Trygdeetatens ansvar overfor personer som blir arbeidsufør gjør at etaten også har en sterk relasjon til det helsemessige området av velferdspolitikken.

Aetats ansvar og oppgaver er regulert av Sysselsettingsloven av 1947 (St.meld.nr.14 (2002-2003)). Det vil si at Aetats brukere er personer som faller utenfor arbeidslivet, men er i arbeidsdyktig alder. Etatens ansvar for arbeidsmarkedspolitikken kan sies å være mindre direkte velferdspolitisk enn hva som er tilfelle for de to øvrige etatene. Dette fordi Aetats fokus ikke er rettet direkte mot verken helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold. Riktignok har Aetat ansvar for yrkesrettet attføring som

---

<sup>17</sup> I tillegg til Folketrygdeloven kommer lov om barnetrygd, lov om krigspensjon, lov om innkreving av underholdningsbidrag, forskotteringsloven, barneloven og lov om kontantstøtte (St.meld.nr.14 (2002-2003:22)).

faller inn under det helsemessige området, men det er ikke helse og forsørging som er etatens fokus i første omgang. Man kan si at Aetat, med unntak av dagpengeordningen, mer indirekte trygger folks økonomiske situasjon ved å hjelpe dem i arbeid. Når det gjelder utdanning derimot, har Aetat en mer tydelig rolle. Etaten tilbyr blant annet kurs som skal gjøre brukerne bedre kvalifisert for visse typer jobber.

Kommunens ansvar for sosiale tjenester reguleres av Lov om sosiale tjenester. Denne loven gjelder i utgangspunktet for alle som oppholder seg i riket<sup>18</sup>. Sosialtjenesten har ansvar for et bredt spekter av brukere. Mange av brukerne er personer som har behov for økonomisk sosialhjelp, men også personer med øvrige hjelpebehov inngår i sosialtjenestens brukermasse. Sosialtjenestens ansvar favner om flere områder innen det velferdspolitiske området. Både det sosiale, helsemessige og økonomiske, og til en viss grad favner det også om utdanning. For eksempel formidling av innvandrere og flyktninger til norskopplæring.

### *Arbeidsoppgaver*

Ut fra etatenes ulike lovverk og ansvar går det skiller mellom de med hensyn til type arbeidsoppgaver de utfører. Trygdeetatens oppgaver er i hovedsak av en nokså forvaltningsmessig karakter og krever relativt lite kontakt med brukerne sammenliknet med Aetat og sosialtjenesten. Hovedoppgaven består i forvaltning av ytelser til livsopphold (St.meld.nr.14 (2002-2003:23)). Det kan som nevnt være ytelser med et kortvarig siktemål, som fødselspenger, eller langvarige ytelser som alderspensjon og uføretrygd. I tillegg har etaten en del oppfølgings- og tilretteleggingsansvar som innebærer informasjon og veiledning, noe som krever mer nærhet til brukerne. En nokså ny oppgave trygdeetaten har fått er å støtte opp under det arbeidet partene i arbeidslivet gjør for å nå målene i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Denne ble vedtatt i 2001 og trygdeetaten har i den forbindelse opprettet egne arbeidslivssentre.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Virkeområdet er innskrenket til å gjelde alle med lovlig opphold. Rettighetene er også innskrenket for personer som ikke er norsk statsborger og som ikke har bopel i Norge (Lov om sosiale tjenester 1993:11, § 1-2).

<sup>19</sup> Trygdeetatens hjemmesider: Informasjon om inkluderende arbeidsliv.

Aetat skal gjennomføre den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken (St.meld.nr.14 (2002-2003)). Hovedoppgaven er formidling av arbeidskraft. Virkemidlene som benyttes er informasjon og veiledning til arbeidssøkende. I tillegg har Aetat en rekke oppgaver innen opplæring og arbeidskvalifisering.

Sosialtjenesten skal fungere som et sosialt sikkerhetsnett og har en rekke oppgaver. Alt fra generelt forebyggende arbeid til mer konkrete individrettede oppgaver som for eksempel å skaffe bolig eller være en veileder i det offentlige hjelpeapparatet (Lov om sosiale tjenester 1993). Ansvar for oppfølgingsarbeid ligger også hos sosialtjenesten. Nærhet til brukerne er ofte helt nødvendig for å kunne utføre disse oppgavene. I tillegg har sosialtjenesten en del forvaltningsmessige oppgaver, som å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp.

### *Overlappende brukere?*

I hvilken grad har trygdetaten, Aetat og sosialtjenesten overlappende brukere i dag? I St.meld.nr.14 (2002-2003) har man forsøkt å kartlegge antallet fleretatsbrukere. Fleretatsbrukere blir i meldingen definert som: "(...) brukere som er registrert i to etater samtidig" (St.meld.nr.14 (2002-2003:75 )). De som er registrert i tre etater er ikke tatt med, da man antar at denne gruppen er på knappe 1000 personer. Funnene som meldingen viser til konkluderer med at det er flest fleretatsbrukere hos sosialtjenesten (56%) (ibid). Tallene for Aetat og trygdeetaten er hhv. 26% og 10%. Gruppen fleretatsbrukere er dermed liten sett i forhold til gruppen én-etatsbrukere.

Er brukerne fornøye med etatene slik de er i dag? I St.meld.nr.14 (2002-2003:76-81) refereres det til ulike brukerundersøkelser gjennomført av forskjellige institusjoner, der man har forsøkt å kartlegge brukernes erfaringer med de tre etatene. Det blir blant annet referert til Norsk Gallups undersøkelse av brukere og befolkningens vurdering av det offentlige tjenestetilbudet som har vært gjennomført siden 1992. Undersøkelsene gir et hovedinntrykk av flere fornøye enn misfornøye brukere og innbyggere, og at misnøyen er lav sett i et internasjonalt perspektiv. Meldingen påpeker allikevel at ser man på svarene for de ulike tjenestene i undersøkelsen fra år 2000, scorer trygdeetaten høyest med 48% godt fornøye bruker og sosialkontoret har 30% godt fornøye. Mens Aetat er den av de tre etatene som



brukerne er minst fornøyd med. Bare 23% er godt fornøyd, og 31% er meget eller svært misfornøyd (Norsk Gallup 2001:50). Dermed gjenstår en stor gruppe, nesten 50% av brukerne, som stiller seg i en mellomposisjon.

Videre er det kartlagt hva misnøyen gjelder. En brukerundersøkelse gjennomført for Aetat, trygdetaten og sosialtjenesten viser at misnøyen gjelder et tjenestetilbud og regelverk som er lite fleksibelt og lite tilpasset individuelle behov, mangelfull informasjon og for lang saksbehandlingstid (St.meld.nr.14 (2002-2003:76)). I tillegg er måten brukeren blir møtt på viktig. Kun et punkt i kritikken peker mot strukturelle forhold: Misnøye med tilgjengeligheten til saksbehandler. Norsk Gallups (2001:44) undersøkelse for 2000 viser imidlertid at over halvparten av respondentene er fornøyd med personalets tilgjengelighet ved sosialkontoret.

Alt i alt viser Norsk Gallups (2001) undersøkelse fra 2000 at brukerne og befolkningens vurdering av sosialkontoret og trygdekontoret har holdt seg stabil over tid. En svak fremgang registreres for sosialkontoret siden 1999. Vurderingen av arbeidskontoret har på den annen side vært mer ustabil, og man finner høyest tilfredshet i 1992 og 1999.

## **DEL II: De ulike fasene i arbeidet med SATS og St.meld.nr.14**

### **3.5 Initiativfasen**

#### **3.5.1 Vedtaket i Stortinget**

Sosialkomiteens enstemmige forslag om å utrede en sammenslåing av arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialtjenesten kom opp i forbindelse med behandlingen av komiteens budsjettinnstilling desember 2001 (B.innst.S.nr.11 (2001-2002)). I forkant av forslaget om SATS ble det diskutert tiltak for å hjelpe rusmisbrukere og fattigdomsbekjempelse<sup>20</sup>. Forslaget om utredning av én etat kom deretter opp midt i denne debatten. Flere av partiene var aktive i debatten da forslaget om en utredning kom opp. Imidlertid kan det i realiteten ikke sies å ha vært noen debatt, da alle syntes å være enige om at dette forslaget burde vedtas.

---

<sup>20</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 12.12.01.

Sosialistisk Venstreparti trakk frem at de ved et landsmøtevedtak hadde tatt til orde for at man burde samordne de tre etatene til én felles offentlig etat. Dette fordi en samordning vil kunne gi mer helhetlige løsninger for den enkelte, og man vil kunne unngå at noen må gå en kanossagang mellom de tre etatene. Med andre ord ville man unngå at brukere unødig ble sendt mellom etater som kaster baller. I samme retning uttalte May Britt Vihovde fra Venstre at ”å slå sammen sosial-, trygde- og arbeidsmarknadsetaten til ein etat er noko eg fleire gonger har uttrykt (...) at Venstre går inn for.”<sup>21</sup> Også sosialminister Ingjerd Schou uttrykte en entusiasme for forslaget, og sa at dette arbeidet ville hun umiddelbart gå i gang med. Under intervjuene kom det frem at det også var stor entusiasme blant ansatte i etatene. Senere høringsuttalelser til sosialkomiteen viser at brukerne også var optimistiske i startfasen (FFO 2003; NHF 2003; Velferdsalliansen 2003). Alle gledet seg til at det skulle skje noe med disse tre etatene og samordningsproblemene mellom dem. Utgangspunktet var med andre ord at det hersket bred politisk enighet og entusiasme for vedtaket. Dermed gikk et enstemmig storting inn for å utrede spørsmålet om én felles etat.

### **3.5.2 Stortinget som forvaltningspolitisk aktør**

Stortingets rolle som initiativtaker kan til en viss grad problematiseres. Ansvaret for organiseringen av forvaltningen ligger i grenseflaten mellom myndighetsområdene til regjering og storting (Roness 1993:76). Når det gjelder fastsettelse av hvilke departementer som skal opprettes og deres ansvarsoppgaver, så er dette regjeringens enerett ut fra Grunnlovens §12. I saker som berører oppretting og organisering av direktorater og andre enheter under departementene, står Stortinget i teorien ganske fritt med hensyn til å involvere seg. I praksis derimot har det i Norge utviklet seg en tradisjon for lite innblanding fra Stortingets side (ibid:76).

Det er ikke her meningen å sette i verk en inngående diskusjon om de juridiske forholdene ved Stortingets initiativ til SATS-reformen. Det vil heller trekkes frem at det kan være viktig å skille rettslige og politiske (ikke-rettslige) normer fra hverandre (Sejersted 1998; Sejersted 2002:43-50). De rettslige normene finner man i lovverk og

---

<sup>21</sup> Stortingets hjemmesider: Side 38 i referat fra møte i Stortinget 12.12.01.

sedvanerett, mens de politiske normene ” (...) er godtatte prinsipper og synsmåter om hvordan politiske aktører bør (eller ikke bør) opptre i ulike situasjoner” (Sejersted 2002:45). De rettslige normene medfører et rettslig ansvar, som for eksempel ved mistillitsinstituttet der en regjering eller et regjeringsmedlem har en *rettslig plikt* til å gå av ved tap. Ved kabinettsspørsmål derimot er den rettslige plikten mer uklar, og det er uenighet blant juristene om hvorvidt man rettslig plikter å gå av dersom man får flertallet mot seg. Uansett finnes det uten tvil sterke politiske normer som sier at regjeringen *bør* gå av ved tap. Spørsmålet som her stilles er altså ikke hvorvidt Stortinget kunne ta initiativ til SATS-reformen, men hvorvidt det *burde* det?

Stortingets initiativ i denne saken kan til en viss grad tolkes som en instruering av, eller nærmere bestemt en forhåndsinstruks til regjeringen. Stortingets instruksjonsrett er ikke nedtegnet i Grunnloven, men er en konstitusjonell sedvanerett (Dokument nr.14 (2002-2003)). ”Forhåndsinstruks” kan defineres som

”(...) formelle stortingsvedtak, truffet ved votering i plenum, der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe (eller ikke gjøre noe), i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre” (Dokument nr.14 (2002-2003:88)).

I dette tilfellet kan man si at organiseringen av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten er et område som ikke eksklusivt tilhører regjeringen rettslig sett, men politiske normer drar i den retningen. Vedtaket om en utredning av SATS kan derfor forstås som en forhåndsinstruks der Stortinget pålegger regjeringen noe som tradisjonelt og kulturelt har vært opp til regjeringen å avgjøre.

På den annen side var det tilsynelatende stor enighet om saken, og Stortingets initiativ kan derfor ses som uproblematisk. Under intervju var det en som uttalte at det kanskje var bra at Stortinget tok tak i denne saken. Dette fordi det er en tung og kompleks sak som man lett kan vegre seg mot å ta opp.

Imidlertid vet man ikke hvor dypt denne enigheten går. Og det syntes som om Stortinget hadde en annen oppfatning enn regjeringen om hva som var aktuelle løsninger. Samtidig er det et poeng at Stortinget på en måte sitter med all makt siden det kan forkaste forslag som regjeringen kommer med dersom dette ikke er i tråd med hva opposisjonen ”hadde tenkt seg”.

## 3.6 Utredningsfasen

### 3.6.1 Mandatet

Mandatet kan her bety to ting. For det første kan mandatet brukes i betydningen vedtaket i Stortinget om at regjeringen skal utrede spørsmålet om én felles etat for arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialtjenesten. For det andre kan mandatet bety regjeringens redefinering av stortingsvedtaket, der målene med reformen samt hovedperspektivet for utredningen ble satt frem.

Fra Stortingets side syntes hovedmålet med utredningen å være slik vedtaket lød; å få drøftet ulike modeller for én felles etat som kunne danne grunnlag for valg av modell. Hva man mer konkret mente med én etat sa ikke Stortinget noe om<sup>22</sup>. For eksempel hvorvidt Stortinget ønsket en statlig eller en kommunal etat, ble ikke nevnt. Dette innrømmer også opposisjonen at er et av de vanskeligste spørsmålene SATS reiser<sup>23</sup>. Alt i alt besto Stortingets mandat til regjeringen kun av det ene vedtaket.

Regjeringens redefinering endte i et mer detaljert mandat. For det første skal utredningen ha et brukerorientert perspektiv<sup>24</sup>. Det legges vekt på å belyse hvilke brukergrupper som ikke får tiltak og tjenester tilpasset sitt behov, og årsakene til det. Brukerorienteringen kommer også til syne i målene regjeringen setter for dette arbeidet:

- Å forhindre fattigdom og styrke arbeidslinja i velferdspolitikken ved at flere ledes mot arbeid, og færre havner på langvarig eller varig stønad.
- At brukerne skal få tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine spesielle behov.
- At vi får en mer effektiv og rasjonell organisering av velferdforvaltningen og klarere ansvarsforhold.
- Å sikre aktive og kvalifiserte arbeidssøkere og god tilgang på arbeidskraft.

Storingsrepresentantene fokuserte i stor grad på brukere som blir kasterboller, unødvendig dobbeltarbeid og behov for samordning mellom de tre etatene når denne saken kom opp. Dette ser man at regjeringen også har fokusert på i sitt mandat.

---

<sup>22</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>23</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>24</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.

Imidlertid har regjeringen også valgt å sette inn målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Dette kom ikke så tydelig frem i budsjettdebatten i Stortinget.

Foruten å beskrive og kartlegge ulike sider ved dagens organisering, skal utredningen komme frem til og drøfte noen få alternative organisasjonsmodeller. Disse skal spenne fra en justering av dagens løsning til en full sammenslåing. Dette fordi det skal vurderes hvorvidt en annen organisering av etatene samlet sett kan gi et bedre tilbud til brukerne.

Det nevnes kort at arbeidsdelingen mellom stat og kommune skal drøftes. Forholdet til tilgrensede aktører skal også tas opp. Til slutt påpekes problemstillinger knyttet til personvern og bruk av ny informasjonsteknologi. Alt i alt gir dette mandatet signaler om en omfattende utredning over mange problemstillinger.

### **3.6.2 Deltakelsesarenaer og aktører**

Utredningsprosessen omfattet et stort antall og mangfold av aktører. Sosialdepartementet ble oppnevnt som ansvarlig departement og det organisatoriske arbeidet ble lagt til dette departementet<sup>25</sup>. Imidlertid var Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet spesielt berørte departementer. Helsedepartementet ble også berørt, om enn i mindre grad. Videre er Finansdepartementet alltid involvert i denne typen reformer for å se på de økonomiske aspektene, og dermed en sentral aktør. Organiseringen av reformen var polysentrisk i den forstand at reformen dekket områder under flere departement, som alle ble trukket inn i prosessen.

Utredningsarbeidet ble ikke organisert innen en avdeling i Sosialdepartementet, men ble organisert som et tverrdepartementalt prosjekt<sup>26</sup>. Arbeidet i prosjektet, også kalt sekretariatet, ble altså organisert utenfor de tradisjonelle hierarkiske linjene i et departement. Flere av respondentene fra departementene påpekte at dette er noe uvanlig. Det skjer ofte at ulike departementer samarbeider om en stortingsmelding, men vanligvis setter man ned en arbeidsgruppe i den mest relevante avdelingen i det

---

<sup>25</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.

<sup>26</sup> Statsministerens kontors hjemmesider: Pressemelding 06.03.02.

mest berørte departementet. Det ble ikke gjort her da det ikke fantes en avdeling som utskilte seg som den mest relevante.

I tillegg til regjeringen og Stortinget (spesielt sosialkomiteen) kan det sies å ha eksistert fire offisielle deltakelsesarenaer: (i) Sekretariatet, (ii) kontaktutvalget, (iii) statssekretærutvalget og (iv) møter med interesseorganisasjonene. Disse fire ble opprettet i forbindelse med reformarbeidet, mens regjering og storting representerer vel etablerte arenaer. Videre er sekretariatet og kontaktutvalget mer administrative og faglige arenaer, mens de øvrige er politiske arenaer. Dette viser at det foregikk en administrativ og faglig prosess parallelt med en politisk prosess. Hvem deltok så i sekretariat, kontaktutvalg, statssekretærutvalg og møter med organisasjonene, og hva var de ulike arenaenes oppgaver og rolle?

#### *(i) Sekretariatet*

Sekretariatet ble ledet av forsker Aksel Hatland som ble hentet inn fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Videre bestod sekretariatet av deltakere fra Sosialdepartementets trygdeavdeling som er knyttet til trygdeetaten, og sosialpolitisk avdeling som er knyttet til sosialtjenesten. Fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet satt det deltakere fra arbeidsavdelingen som har med Aetat å gjøre. Fordi denne reformen berører kommunenes ansvarsområde satt også deltakere fra Kommunal- og regionaldepartementet i sekretariatet. I tillegg besto sekretariatet av aktører fra Sosial- og helsedirektoratet, som har den faglige innsikten i forhold til sosialtjenesten, og Statskonsult. Helsedepartementet hadde ikke formelt sett en plass i sekretariatet, men var et berørt departement og nevnt som deltaker i mandatet<sup>27</sup>. Finansdepartementet deltok endel på møtene, men hadde ikke faste representanter der. Det var personer som arbeidet i sekretariatet både på heltid eller deltid.

Sekretariatets oppgave var å skrive stortingsmeldingen og rapportere underveis til administrativ ledelse, det vil si departementsråden, som tok saken videre til politisk

---

<sup>27</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.

ledelse. Dette var ikke noe offentlig utvalg, men et sekretariat for politisk ledelse som ble politisk styrt.

#### *(ii) Kontaktutvalget*

Det ble nedsatt et kontaktutvalg bestående av departementsrådene fra de berørte departementene, direktørene fra Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet, Aetat Arbeidsdirektorat, samt direktørene for Kommunenes Sentralforbund og Statskonsult<sup>28</sup>. Kontaktutvalget ble ledet av departementsråden i Sosialdepartementet. I først halvdel av 2002 var Ellen Seip departementsråd, mens fra slutten av juni tok Karin Moe Røisland over denne stillingen<sup>29</sup>. Kontaktutvalget kan karakteriseres som en administrativ koordineringsgruppe hvor sekretariatet kunne informere om hvordan arbeidet med meldingen ble lagt opp, og diskutere spørsmål knyttet til meldingen. Aktørene her skrev bidrag til stortingsmeldingen på bestilling fra Sosialdepartementet. Kontaktutvalget var altså et sted for utveksling av informasjon. Utvalget hadde sitt virke i første delen av prosessen, ca. et halvt år, da sekretariatet ønsket innspill og ideer. Dette utvalget med aktører fra de ytre etatene kan sies å være en litt uvanlig konstruksjon. Vanligvis jobbes en stortingsmelding frem bare mellom departementene fordi det er en intern prosess.

#### *(iii) Statssekretærutvalget*

Etter hvert som arbeidet med meldingen kom inn i en mer avgjørende fase ble kontaktutvalget avløst av et statssekretærutvalg. Man kan si at da prosessen gikk fra å være relativt åpen til en fase der de politiske beslutningene skulle fattes, så kom statssekretærutvalget på banen. Deltakelsen ble mer eksklusiv.

Departementene skal styres politisk og det er nokså vanlig at et slikt utvalg settes ned. Det deltok statssekretærer fra Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Statsministerens kontor. Disse skulle koordinere og politisk lede

---

<sup>28</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.

<sup>29</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 29.05.02.

arbeidet med stortingsmeldingen. Det var det viktigste politiske organet ved siden av regjeringen. Statssekretærene Kaldheim fra Sosialdepartementet og Ryssdal fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble av flere sekretariatsmedlemmer sett på som de mest fremtredende aktørene i dette utvalget. Noe som synes naturlig ut fra at de representerte de mest berørte departementene, og dermed hadde saken en stor betydning for dem.

Politiske avklaringer og diskusjoner forgikk i statssekretærutvalget, i tillegg til i regjeringen. Man oppnådde ikke alltid enighet i statssekretærutvalget, og da ble det regjeringsbehandlet. Helseminister Dagfinn Høybråten var inhabil i denne saken på grunn av sin tidligere stilling som trygdedirektør, og Valgjerd Svarstad Haugland møtte for han når denne saken ble behandlet i regjeringen.

#### *(iv) Møter med interesseorganisasjonene*

”Berørte etater trekkes inn underveis i arbeidet, mens arbeidstaker- og brukerorganisasjoner vil bli hørt gjennom hele prosessen”, heter det i mandatet<sup>30</sup>. Det vil si at regjeringen ønsket en prosess der interesseorganisasjonene fikk delta. Med interesseorganisasjoner menes generelt kanaler for folket til å arbeide for sine politiske interesser (Micheletti 1997). Medlemskap i en slik organisasjon er av instrumentell karakter. Det vil si at det har en egennytte for medlemmene.

Fra arbeidstakersiden var det LO-organisasjonene Norsk Tjenestemannslag (NTL) og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) som fremstod som de mest engasjerte organisasjonene. NTL har mange medlemmer som er ansatt i Aetat og trygdeetaten, mens FO har mange medlemmer som arbeider i sosialtjenesten.

Når det gjelder brukerorganisasjonene er det særlig Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norges Handikapforbund (NHF) som fremstår som de største og mest engasjerte organisasjonene. Disse organisasjonene arbeider generelt for å ivareta funksjonshemmede og handikappedes interesser i samfunnslivet. Organisasjoner som spesifikt er knyttet til det å være bruker av etatene er det

---

<sup>30</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Mandatet for utredningen.



vanskeligere å finne. Dette synes naturlig siden det er snakk om en meget heterogen gruppe brukere både på tvers av, og innad i hver etat. Videre er det ofte tilfellet at man er bruker i en midlertidig periode, som for eksempel ved bistand hos Aetat på grunn av arbeidsledighet. De brukerne som derimot over lang tid er arbeidsledige eller for eksempel går på sosialhjelp, har ikke hatt tradisjon for å organisere seg. Dette kan skyldes at det knyttes lav status til begge disse gruppene, i tillegg til at man er i en vanskelig periode i livet der man ikke makter å stå frem med sine interesser.

Imidlertid var det en brukerorganisasjon aktiv i prosessen som til en viss grad var mer spesifikk for de tre etatene; Velferdsalliansen. Dette er et relativt nyetablert samarbeidsnettverk fra 1998 bestående av 20 organisasjoner, foreninger og aksjonsgrupper<sup>31</sup>. Disse arbeider for interessene til økonomisk-, sosialt- og rettslig vanskeligstilte grupper i Norge. I tillegg til arbeidstaker- og brukerorganisasjoner var andre typer interesseorganisasjoner, som Kommunenes Sentralforbund (KS) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), relevante for saken og kom også med uttalelser.

Det ble holdt noen møter med arbeidstaker- og brukerorganisasjonene. Eksakt hvor mange møter som ble holdt har det vært vanskelig å få rede på. Enkelte av de intervjuede hevder at det ble holdt tre møter, andre sier to, mens andre igjen sier ett<sup>32</sup>. Imidlertid har alle de intervjuede, både fra sekretariatet og organisasjonene, påpekt at det ble holdt få møter, og det var lite kontakt mellom sekretariat, regjering og organisasjonene underveis i prosessen. Dette blir også bekreftet av sosialministeren idet hun ved behandlingen av meldingen i Stortinget uttalte at:

”Det er helt absolutt selvfølgelig at både brukere og arbeidstakerorganisasjoner involveres. Det har de også vært denne gang, selv om jeg skal innrømme at det var i begrenset grad (...)”<sup>33</sup>.

Gjennom intervjuene med arbeidstakerorganisasjonene og informasjon fra brukerorganisasjonene (FFO 2004; NHF 2004 [personlig korrespondanse]) kom det

---

<sup>31</sup> Velferdsalliansens hjemmesider: Vedtekter.

<sup>32</sup> Dette kan i tillegg til ”hukommelsesproblemet” skyldes at enkelte organisasjoner ble invitert på flere møter enn andre.

<sup>33</sup> Stortingets hjemmesider: Side 18 i referat fra møte i Stortinget 13.05.03.

frem at det er ett møte det enes om at ble holdt. Det var et møte tidlig i prosessen med deltakere fra sekretariatet og regjeringen, representert ved sosialminister Ingjerd Schou, og organisasjonene. Ingen deltakere fra politisk ledelse i Arbeids- og administrasjonsdepartementet var tilstede. Dette møtet opplevdes mer som et informasjonsmøte om hva regjeringen skulle arbeide med, enn som et høringsmøte med gjensidig informasjonsutveksling, påpeker respondentene fra arbeidstaker-organisasjonene. En indikasjon på det er at sosialministeren forlot møtet etter at hun hadde holdt sitt innlegg og overvar dermed ikke innspillene fra organisasjonene.

Like før meldingen kom ut ble det også holdt et møte. Dette blir bekreftet av enkelte respondenter fra både departementene og organisasjonene, mens andre ikke har nevnt det. Muligens fordi de ikke deltok. Dette møtet ble også oppfattet som et informasjonsmøte der regjeringen beskrev hva man hadde kommet frem til i meldingen.

Representanter for LO-forbundene NTL og FO påpekte at på dette stadiet i prosessen da meldingen var ferdigskrevet stod de oppe i en "enten-eller-situasjon". Enten måtte de støtte opp om innholdet i meldingen, eller så måtte de jobbe for å få reformen utsatt. Flere av organisasjonene valgte alternativet om å forsøke å få reformen utsatt. Det viser deres høringsuttalelser til sosialkomiteen våren 2003 (FFO 2003; FO 2003; NHF 2003; NTL 2003). FFO (2003:5) sier det så tydelig at det ikke er til å misforstå: "Behandlingen av SATS bør utsettes". FO, NTL, Norsk Kommuneforbund og NHF gir også nokså klare signaler om at denne meldingen ikke er god nok, og ikke bør støttes opp om så sant det ikke skjer en god del endringer av innholdet. I NHFs (2003:2) høringsnotat heter det: "Norges Handikapforbund mener at regjeringen ikke har løst den oppgaven den ble bedt om å gjøre av Stortinget".

Organisasjonenes deltakelse under denne prosessen besto altså i noen møter med regjeringen og sekretariatet, som opplevdes som informasjonsmøter, og kontakt med sosialkomiteen gjennom en åpen høring. Flere av organisasjonene hadde også både formell og uformell kontakt med medlemmer av sosialkomiteen underveis i prosessen for å forsøke å påvirke beslutningen i Stortinget. Det kommer frem av intervjuene, den personlige korrespondanse og høringsnotatene at flere av organisasjonene stiller seg kritisk til måten brukermedvirkningen ble ivarettatt under denne prosessen. De føler at

de hadde liten eller ingen innflytelse. Deltakelsen fra organisasjonenes side ville ha sett annerledes ut dersom regjeringen hadde valgt å skrive en NOU først med en lengre høringsfrist, hevder respondentene fra arbeidstakerorganisasjonene. Med en slik prosess ville organisasjonene fått bedre tid til å sette seg inn i saken, og hatt større mulighet for innflytelse.

### **3.6.3 Koordinering av aktørene**

Det var som nevnt representanter fra ulike departementer som jobbet i sekretariatet. Disse satt stort sett i hvert sitt departement og jobbet, og det var Sosialdepartementet som var hovedansvarlig for dette arbeidet. Imidlertid var det flere av respondentene som mente at departementet i for liten grad tok grep om styringen og fremdriften av arbeidet i sekretariatet. I tillegg ble det påpekt at en tydelig og enhetlig prosjektledelse manglet. Noe av årsaken til dette kan nok ha røtter i måten man valgte å organisere arbeidet på; som et tverrdepartementalt prosjekt utenfor de hierarkiske linjene.

Det ”løst koplete” prosjektet skapte problemer med rapporteringen oppover i det hierarkiske systemet. Dette fordi det var uklart hvem man skulle rapportere til. I tillegg skjedde det et skifte av departementsråd underveis i prosessen. For å bøte på rapporteringsproblemene hentet man i siste del av prosessen inn en fra linjen som ny prosjektleder. Valget falt på en av ekspedisjonssjefene i Sosialdepartementet: Tom Rådahl. Han fikk rollen som både prosjektleder, departementsråd og ekspedisjonssjef for denne saken. Sekretariatet skulle rapportere til Rådahl som tok saken videre til politisk ledelse. Det vil si at man ”hoppet over” leddet med departementsråden, men lot rapporteringen gå direkte til politisk ledelse.

Rådahl fikk dermed stor betydning med hensyn til å løse meldingen igjennom i regjeringen. Under intervjuene kom det frem at Hatland beholdt sin rolle hva angikk det faglige innholdet i meldingen, mens Rådahls oppgaver i større grad var knyttet til fremdrift og å få politisk gjennomslag for arbeidet til sekretariatet. Han ble dermed bindeleddet mellom den faglige/administrative prosessen og den politiske prosessen.

Oppsummert var det en del koordineringsproblemer underveis som i stor grad syntes å grunne i prosjektorganiseringen. I tillegg var flere departementer involvert og saken gikk også internt opp til politisk ledelse i de ulike departementene. En

polysentrisk organisering skaper et stort behov for koordinering, noe som kan være problematisk å få til.

#### **3.6.4 Arbeidet i sekretariatet og den politiske prosessen**

Utredningen av SATS-reformen ble utført av et sekretariat. Dette var som navnet tilsier ikke et offentlig utvalg, men et sekretariat for politisk ledelse. Dermed går det et viktig skille mellom arbeidet i sekretariatet og den politiske prosessen. Disse to prosessene pågikk parallelt og var selvfølgelig avhengig av hverandre. Allikevel er det stor forskjell på embetsmenn og andre politisk nøytrale aktører som skulle stå for den faglige utredningen i sekretariatet, og de politiske aktørene i prosessen som skulle fatte de politiske valgene.

Arbeidet i sekretariatet tok utgangspunkt i vedtaket i Stortinget. Under intervjuene kom det frem at mandatet fra Stortinget opplevdes som noe uklart. Hva menes med sosialetaten? Det finnes ikke noe som heter det. Hvilke brukere faller inn under dette begrepet? Hvordan skulle mandatet avgrenses, hvilke etater og enheter ble omfattet av utredningen? Skulle for eksempel den lokale helsetjenesten inkluderes? Dette var noen av spørsmålene som meldte seg. Respondentene følte at denne uklarheten representerte både fordeler og ulemper for utredningsarbeidet. Fordelen var at de følte de stod relativt fritt med hensyn til å kunne forkaste en én-etats løsning og forme sitt eget forslag. Spørsmålet er om ikke denne tolkningen av hva Stortinget mente var ”å strekke strikken” vel langt. Og nettopp dette fikk sekretariatet og regjeringen erfare ved Stortingets behandling av meldingen våren 2003. Der ble det poengtert at regjeringen ikke hadde levert det den ble bedt om: En utredning av én etat.

Sekretariatet diskuterte lenge hvorvidt de skulle skrive en NOU først, eller gå rett på en stortingsmelding etter et år. Diskusjonen gikk mellom de som var av den oppfatning at man først burde forandre regelverket, eller grunnlaget, for så å se på organiseringen. På den andre siden stod de som mente man ville være tjent med å gå rett på en stortingsmelding, og dermed fokusere på organiseringen med en gang. Førstnevnte gruppe reagerte på Stortingets vedtak ved å ta til orde for at man burde starte i den andre enden. Det vil si begynne med å gå grundig igjennom hva som var problemet. Hvordan er de individrettede tiltakene utformet? Trenger man en reform av

de økonomiske ytelsesordningene eller andre tiltak før man tar fatt på organiseringen av enhetene? En del av embetsmennenes rasjonelle tenkning avvek altså her fra stortingsrepresentantenes. Det oppstod ulike rasjonelle resonnementer i Stortinget og blant en del av sekretariatsmedlemmene.

Imidlertid hadde Stortinget lagt nokså klare føringer ved å be om en utredning av ulike organisasjonsmodeller. Det satte dermed premissene for at man i første omgang skulle se på organiseringen. Tidsperspektivet på et år var nok også av relativt stor betydning. Hvordan skulle man rekke å først legge frem en NOU med lange høringsfrister, for deretter å skrive en stortingsmelding? Respondentene forteller at det var spesielt politikerne som ønsket å gå rett på en stortingsmelding. Sosialminister Ingjerd Schou ga uttrykk for at hun ønsket en rask iverksettelse av reformen med uttalelsen; ”disse etatene er overmodne for reform”<sup>34</sup>. Utfallet ble at man valgte å skrive en stortingsmelding med en gang. Dermed ønsket man å først se på organiseringen, mens regelverket og mulige endringer her ble å oppfatte som en fase to (”SATS 2”) i prosessen.

En annen sentral diskusjon i sekretariatet var hvorvidt man skulle foreslå en én-etats løsning eller ikke. Dette brukte de mye av våren 2002 (ca. et halvt år) på å vurdere. De startet med en ganske klar tanke om at dette kunne være en god idé. Imidlertid ble det stadig tydeligere fra et faglig ståsted at en så stor etat kunne by på problemer. Man ønsket ikke en organisasjon som ville fremstå som en kjempemastodont. Medlemmer av sekretariatet og enkelte politikere dro også på studietur til England i perioden hvor dette ble diskutert. Enkelte av de intervjuede mener at dette kan ha gjort det tydeligere at man ikke ønsket en én-etats løsning. Spesielt politikerne som var med på turen syntes å ha blitt fascinert av den engelske løsningen. I England har trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, med deres lokale kontorer, blitt slått sammen til ett nettverk: Jobcentre Plus (St.meld.nr.14 (2002-2003:156)). Disse sentrene er plassert lokalt og har ansvar for alle arbeidsløse i arbeidsfør alder. Jobcentre Plus hører inn under et nyopprettet departement, the Department for Work and Pensions.

---

<sup>34</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 08.04.03.

Både politiske, faglige og administrative deltakere falt altså ned på at en én-etats løsning ikke var ønskelig. Når dette valget var tatt satt man igjen med det problemet at man måtte argumentere for hvorfor man ikke valgte en én-etats løsning. Det skulle vise seg og ikke være så enkelt å finne vanntette argumenter for et slikt ståsted.

Den mest betente diskusjonen i sekretariatet var ansvarsfordelingen<sup>35</sup> mellom stat og kommune. I begynnelsen gikk diskusjonen på hvorvidt man skulle beholde de tre etatene på ulike forvaltningsnivåer eller ikke. Hvis ikke; skulle man sentralisere eller desentralisere? Sekretariatet og politikerne så én felles kommunal etat som problematisk fordi rettighetsbaserte ytelser som helt klart var bundet opp i statlige lovverk ikke lenger ville være et statlig ansvar. Det ville dessuten føre til omfattende lovverksendringer. Sekretariatets mandat var først og fremst å se på det organisatoriske, men som dette tilfellet viser, var det til tider vanskelig å holde disse to aspektene ved en omorganisering fra hverandre.

Videre har det vært en lang tradisjon for at trygdeetaten og Aetat har vært statlige, og dette er dermed ikke noe man bare endrer ved et pennestrøk. Det vanligste politiske argumentet for at trygde- og arbeidsmarkedspolitikken bør være et statlig ansvar, er at det gir likebehandling med hensyn til disse tjenestene landet over (NOU 2000:22:65-66). Det er ikke noe som bør variere med kommunal økonomi og prioriteringer. I Norge er det store inntektsforskjeller mellom kommunene, noe som i stor grad skyldes overføringssystemet og kraftinntektene (Rattsø og Sørensen 1997:149). Disse forskjellene i økonomi kan gi seg utslag i ulike tjenestetilbud.

Her rører SATS-reformen ved en gammel politisk diskusjon som går på forholdet mellom stat og kommune. På en del områder, som for eksempel innen skole og eldreomsorg, yter kommunene tjenester "for" staten (Rattsø og Sørensen 1997:148). Når det oppstår forskjeller mellom kommunene på disse områdene basert på ulik økonomi og prioriteringer, vil rikspolitikkerne som regel stå frem og si at dette er uakseptabelt. Kommunene på sin side vil legge press på staten ved å kreve bedre rammebetingelser. Ofte konkretisert som økte bevilgninger. Dette er kjernen i

---

<sup>35</sup> "Ansvarsfordeling dreier seg om hvilket forvaltningsorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av offentlige oppgaver" (NOU 2000:22:42). Det er imidlertid vanskelig å skille dette begrepet helt fra oppgavefordeling som dreier seg om plasseringen av oppgaver i forvaltningen.

maktkampen mellom stat og kommune, som fortoner seg som et forhandlingsspill. Denne maktkampen har hittil ikke vært dominerende innen trygde- og arbeidsmarkedspolitikken, da disse har vært en statlig oppgave og et statlig ansvar.

I og med at denne diskusjonen representerte en viktig og grunnleggende politisk problemstilling, og fordi dette var et politisk styrt sekretariat, var det viktig hva regjeringen mente om spørsmålet. Lenge stilte regjeringen seg åpent i spørsmålet, og sekretariatet måtte dermed vurdere ulike muligheter med hensyn til endring av ansvarsfordelingen. Imidlertid bestemte regjeringen seg for et ståsted etter hvert. Omtrent halvveis i prosessen kom det inn et politisk premiss der det ble klart at regjeringen ikke ønsket å gjøre noe med ansvarsfordelingen. Dermed måtte sekretariatet finne en løsning som ivaretok dette ønsket, men som også oppfylte målsettingene med reformen. I tillegg var det på dette tidspunktet klart at en én-etats løsning ikke var aktuelt. Ulike mulige modellvalg begynte å snevre seg inn.

Målene for reformen ble først satt i mandatet, men senere diskutert og noe redefinert av sekretariatet. Spørsmål knyttet til disse var også noe sekretariatsmedlemmene jobbet mye med. Enkelte av respondentene sa at dette ble det brukt nesten unødig mye tid på. Her gikk det et skille mellom de som var opptatt av service, modernisering og de ytre forholdene ved en ny etat. Det vil si mer mekaniske løsninger som å få til én felles dør for brukerne. På den andre siden hadde man de som var mer opptatt av det arbeidspolitiske målet om å få flere i arbeid. Dette representerte to nokså ulike måter å tenke på. Den første er nært knyttet til offentlig servicekontor-tankegangen, eller det som kan kalles en NPM-tankegang. Spesielt var man her opptatt av de sidene ved NPM som setter brukeren i fokus, det vil si brukerretting. Den andre måten å tenke på er mindre rettet mot moderniseringsarbeidet i staten, men har heller fokus på reformens mål om flere i arbeid og færre på trygd.

Respondentene forteller at sekretariatet og regjeringen kom frem til tre mål: Flere i arbeid – færre på trygd, en mer brukerrettet velferdsforvaltning og en mer effektiv velferdsforvaltning. Brukerretting betyr i denne sammenheng at behovene til den enkelte bruker eller grupper av brukere skal være styrende for hvilke tjenester som gis og hvordan de gis (St.meld.nr.14 (2002-2003:92)). Målet om effektivitet brukes her

både i betydningen kostnadseffektivitet og allokeringseffektivitet. Det vil si at man skal få mer ut av hver krone, samtidig som tjenestene skal bli bedre.

Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd er et nokså spesifikt mål for SATS-reformen, selv om det kanskje ikke er et nytt mål. Imidlertid kan man si at årsaken til at målet dukker opp her er en tendens der antall sykemeldte, uføretrygdte – i det hele tatt antall personer utenfor arbeidsstyrken - øker. Dermed øker utgiftene til staten og dette skaper bekymring. Målet kan ses i relasjon til Pensjonskommisjonen, der fokus blant annet er på hvordan man skal klare å bære de fremtidige utgiftene til pensjoner og trygd. Sandmanutvalgets utredning fra 2000 (NOU 2000:27) trekker i samme retning. Det økende sykefraværet og stadig flere uføretrygdte er bakgrunn for denne utredningen som foreslår et mer inkluderende arbeidsliv. Formålet med SATS er dermed på dette punktet harmoniserende med Pensjonskommisjonen og Sandmanutvalget ved at man ønsker å finne løsninger som gjør at flere trygdte kommer i arbeid.

Brukerretting og effektivisering er på den annen side mer generelle mål som er nært knyttet opp til regjeringens moderniseringsprogram "Fra ord til handling" (Norman 2002). Der er regjeringens tre mål å modernisere, effektivisere og forenkle offentlig sektor. Moderniseringsprogrammet er tydelig en del av reformbølgen NPM som har en ideologisk forankring i den mer markedsliberale retningen (Øgård 2000). Visjonene i programmet er gjennomsyret av NPM-inspirerte tanker om blant annet fristilling, konkurranseutsetting, og mest interessant i denne sammenheng, brukerretting. Det offentlige skal organiseres med tanke på å legge forholdene til rette for den enkelte bruker. Retorikken i programmet er konsekvent at man er "bruker" av offentlige tjenester, og ikke "klient" eller "borger". Dette er i tråd med den trenden som har eksistert de siste tiårene, der man har fått et stadig økende fokus på brukerne av offentlige tjenester (Feiring 2003:22; Kruuse-Meyer 2003).

Sammenhengen mellom SATS og moderniseringsprogrammet ble bekreftet gjennom intervjuene, og av sosialministeren på Tiltakskonferansen 2002<sup>36</sup>. Det kom frem at SATS ble flagget som en av de store moderniseringsreformene til regjeringen. Sekretariatet hadde av den grunn noe kontakt med personer fra Arbeids- og

---

<sup>36</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Tiltakskonferansen 2002, åpningsinnlegg av Ingjerd Schou.



administrasjonsdepartementets moderniseringsenhet. Denne kontakten hjalp noe, men medlemmene i sekretariatet følte at de hadde lite konkret å komme med i forhold til SATS-reformen. Sannsynligvis fordi disse personene har modernisering av hele staten som sitt fokus, og dermed var det mer nærliggende for dem å komme frem til generelle poenger.

Målene ble stadig flyttet frem og tilbake på. Selv om enkelte av embetsmennene satte målene i et hierarki, og flere mente at målet om flere i arbeid rangerte høyest, var det ikke en tilsvarende prioritering fra politisk hold. Regjeringens holdning til målene var at disse var sidestilte og representerte tre likeverdige mål. Imidlertid kom det frem på intervjuene, og det er en nærliggende tolkning, at for finansminister Per-Kristian Foss og de ansatte i Finansdepartementet var målet om flere i arbeid og færre på trygd et viktigere mål enn at man skulle få en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning. En respondent uttalte at Finansdepartementet i mange tilfeller uttrykker skepsis i forhold til omorganiseringer. Dette fordi det kommer innspill om dette ofte og de skal som regel lønne seg på ti års sikt, men de første årene trenger man ekstra bevilgninger. SATS-reformens mål om senkning av trygdeutgiftene er derfor viktig for Finansdepartementet.

Ut fra den polysentriske organiseringen av sekretariatet og sakens natur, uttalte flere av respondentene at de fryktet en vanskelig prosess med utfordringer i forhold til samarbeid. Imidlertid viste det seg at diskusjonene innad i sekretariatet var håndterbare, og man fant løsninger som alle etter hvert kunne enes om. Som nevnt ovenfor var det riktignok uenigheter om en del valg, men til syvende og sist var det den politiske ledelsen som tok de politiske avgjørelsene. Dette var et tydelig politisk styrt prosjekt. Sekretariatets arbeidsprosess fremstår som en rekke diskusjoner som endte i brede kompromisser både fra faglig og administrativt hold, og spesielt fra politisk side.

### **3.7 Organisasjonsmodell velges**

Hva konkret var det sekretariatet og politikerne falt ned på? Hva slags organisasjonsmodell valgte de å anbefale til Stortinget?

I St.meld.nr.14 (2002-2003) skisseres tre organisasjonsmodeller som vist i tabell 3.1. Samtlige av modellene innebærer en endring av interorganisatoriske forhold. I tillegg kjennetegnes alle modellene av at enhetene innenfor disse stort sett spesialiseres ut fra en blanding av formål og klientell, om enn i ulik grad.

**Tabell 3.1** Regjeringens ulike organisasjonsmodeller

1. Én felles statlig etat <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trygdeetaten, Aetat og deler av sosialtjenesten.</li> <li>• Trygdeetaten og Aetat</li> </ul>	Begge alternativene kritiseres og anbefales ikke av regjeringen.
2. Statlig etat for inntektssikring og kommunal etat for tjenesteyting.	Modellen kritiseres og anbefales ikke av regjeringen.
3. Statlig jobbetat og pensjonsetat, videreføring av dagens sosialtjeneste.	Modellen anbefales av regjeringen.

Regjeringen påpeker at modellene vil bli drøftet opp mot hvorvidt de kan virkeliggjøre målene som er satt for reformen. Målene som settes frem i meldingen er: Flere i arbeid og færre på trygd, en mer brukerrettet velferdsforvaltning og en mer effektiv velferdsforvaltning.

Regjeringen mener det kreves en mer helhetlig reformstrategi dersom disse målene skal nås (St.meld.nr.14 (2002-2003:97)). Det vil si at SATS er en del av en større endring innen forvaltningspolitikken generelt, og velferdspolitikken spesielt. Reformen må derfor ses i sammenheng med andre relaterte reformer eller prosjekter. I meldingen nevnes blant annet Tiltaksplanen mot fattigdom og Pensjonskommisjonens utredning. I tillegg kan som nevnt Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv trekkes frem. Det påpekes at reformarbeidet på alle disse områdene må støtte opp under hverandre og ta utgangspunkt i de samme målene. Med andre ord må også reformarbeidet koordineres slik at de ulike reformene virker sammen.

Seks kriterier som organisasjonsmodellene vurderes etter blir satt frem i meldingen (St.meld.nr.14 (2002-2003:98)). Kriteriene er utledet av (i) de utfordringene man står overfor og (ii) målene for reformen. For det første skal modellen ha et klart fokus på arbeid når det gjelder personer i yrkesaktiv alder. For det andre skal modellen gi klare politiske og administrative ansvarsforhold. For det tredje må ikke oppgavene innenfor organisasjonen bli for komplekse og inneha målkonflikter. For det fjerde skal man effektivt kunne iverksette lover om økonomiske overføringer. For det femte bør modellen være utformet slik at oppgaver som krever høy grad av samordning legges til samme organ. For det sjette må modellen føre til en reduksjon av samfunnsmessige kostnader.

Av de modellene som drøftes er det en modell der det foreslås å etablere én felles statlig etat. Denne modellen inneholder to alternativer. På den ene siden kan én felles etat etableres ved at man slår sammen trygdeetaten, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten. Mer spesifikt den økonomiske sosialhjelpen, mens nødhjelp og supplerende sosialhjelp forblir et kommunalt ansvar. Dette er den mest omfattende despesialiseringen som drøftes. Sammenslåingen er både horisontal og vertikal, ved at den favner etater på samme og ulike forvaltningsnivåer. Modellen taler for en sterk grad av horisontal spesialisering innad i organisasjonen da den vil favne et mangfold av oppgaver, hensyn og brukere. Videre innebærer modellen at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune endres. Spesialisering ut fra klientell i betydningen å samle oppgaver og tjenester rettet mot bestemte klientgrupper, er her mindre tydelig. Klientgruppen vil være meget heterogen. Det samme gjelder, om enn i noe mindre grad, også den andre varianten av én etat. Formålsspesialisering som er et mer overordnet organiseringsprinsipp er mer dekkende for denne modellen.

Den andre varianten av én felles statlig etat er en ren horisontal sammenslåing av trygdeetaten og Aetat. Dette er en svakere grad av despesialisering av de tre etatene, da sosialtjenesten vil forbli kommunal og heller *samordnes* med den nye statlige etaten. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune forblir dermed uendret. Modellen vil på den annen side kreve at det opprettes en ny ledelse samt nye mål og strategier for den nye etaten. Dette er kjennetegn ved en sterk grad av sammenslåing.

Regjeringen påpeker at én felles statlig etat innebærer at direktoratsfunksjonene også må samordnes og reorganiseres (St.meld.nr.14 (2002-2003:108)). I dag er disse funksjonene tillagt Rikstrygdeverket, Arbeidsdirektoratet og deler av Sosial- og helsedirektoratet. Endringen på et lavere hierarkisk nivå skaper dermed press på organiseringen av sentralforvaltningen. Endringer i departementsstrukturen er ikke nevnt, men i dag vet vi at deler av Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, samt deler av Kommunal- og regionaldepartementet er slått sammen til et nytt Arbeids- og sosialdepartement<sup>37</sup>. Departementet ble opprettet under den andre utredningen hvor regjeringen falt ned på en modell der Aetat og trygdeetaten slås sammen.

Ingen av disse modellene anbefales av regjeringen. Når det gjelder førstnevnte alternativ så slås det fast at regjeringen ikke ønsker å endre ansvarsforholdet mellom stat og kommune (St.meld.nr.14 (2002-2003:108)). Dette er i tråd med regjeringens moderniseringsprogram der hovedprinsippet for effektiviseringsarbeidet er delegering og desentralisering (Norman 2002:9-10), i motsetning til sentralisering som en statlig modell vil medføre. Det argumenteres for at den økonomiske sosialhjelpen bør forbli en del av kommunens ansvar. Dette fordi kommunene allerede har et bredt spekter av oppgaver innen rusmiddelomsorg, boligtiltak, integrering av nyankomne innvandrere osv., som har tilknytning til sosialtjenestens oppgaver. En kommunal sosialhjelp vil også opprettholde muligheten for lokalpolitiske avveininger.

Videre kritiseres det andre alternativet av én felles etat for at det er en løsning som ikke tar høyde for målet om å få flere i arbeid, men bare slår sammen Aetat og trygdeetaten. Denne kritikken rettes også mot førstnevnte alternativ på den måten at man anser det som vanskelig å få et hovedfokus mot arbeid i en så stor organisasjon.

Kritikken mot begge disse alternativene er dermed at én felles, statlig etat vil bli en kompleks organisasjon med ulike mål. Entydige mål vil være vanskelige å etablere. Spennvidden i oppgaver og ansvarsområder antas å føre til redusert effektivitet. I tillegg trekkes det frem at etaten vil få en meget heterogen gruppe brukere. Videre må etaten forholde seg til flere ulike lovverk som dagens etater er underlagt. Regjeringen uttrykker en bekymring for at det skal oppstå "etater innenfor etaten" som kan gi

---

<sup>37</sup> Arbeids- og administrasjonsdepartementets hjemmesider: Pressemelding 01.10.04.

styringsproblemer og prioriteringskonflikter (St.meld.nr.14 (2002-2003:108)). Ledelsens kontrollspenn (Gulick 1937:7) anses dermed å bli så bredt at det vil skape koordineringsproblemer innad i organisasjonen.

Det positive ved én felles etat, spesielt det første alternativet, er at den vil gi brukerne ett sted å henvende seg. Selv om regjeringen frykter at modellen kan gi koordineringsproblemer, påpekes det at den også kan minske koordineringsproblemene. Spesielt i tilknytning til dobbeltarbeid. Allikevel ønsker ikke regjeringen denne løsningen, da den vurderer de negative sidene som mer tungtveiende enn de positive.

En statlig etat for inntektssikring og en kommunal etat for tjenesteyting er den andre modellen som foreslås (St.meld.nr.14 (2002-2003:109)). Staten vil ta alt ansvar for inntektene og andre sosiale overføringer, mens kommunene får ansvar for samtlige arbeidsrettede tiltak og sosiale tjenester. Det påpekes at den statlige og kommunale etaten kan samlokaliseres i førstelinjen. Man vil dermed få to ulike ansvars- og fullmaktslinjer, og ansatte fra både statlig og kommunalt nivå. Med denne modellen vil ansvarsfordelingen mellom stat og kommune endres nokså radikalt. Dette er en modell som vil føre til både en horisontal og vertikal endring av ansvarsforhold uten at alle etatene slås sammen. I tillegg er det en modell som i mindre grad organiserer ut fra formål. Den statlige etaten fremstår som mer prosess-spesialisert da de ansatte vil ha relativt lik ekspertise og arbeide med nokså likeartede oppgaver knyttet til inntektssikring. Økonomene vil dominere i en slik organisasjon. Klientene vil være de som i liten grad trenger personlig oppfølging, men stort sett bare mottar offentlige stønader tilknyttet en av de tre etatene. Den kommunale etaten vil være spesialisert ut fra en kombinasjon av formål og klientell. Formålet er oppfølging og serviceytelser til de som mottar offentlig stønad og/eller er utenfor arbeid. Klientgruppen for begge etatene vil være meget mangfoldig, og det blir vanskelig å klassifisere klientene i entydige grupper. Dermed blir klientell et uklart spesialiseringsprinsipp.

Regjeringen anbefaler heller ikke denne modellen. Det begrunnes i at en deling av ansvaret for inntektssikring og tjenesteyting vil bryte opp den tette koplingen innenfor stønadsordningene mellom rettigheter og plikter. Dette kan føre til lavere effektivitet ved at den statlige etaten må avvente opplysninger fra den kommunale etaten før den

utbetaler økonomiske ytelser. På den måten vil denne modellen vanskeliggjøre en helhetlig oppfølging av brukeren, noe som bestrider målet om en mer brukerrettet velferdsforvaltning. Dette er i tråd med at prosess-spesialisering kan gi problemer med helhetlig tenkning (Gulick 1937). Mangelen på helhetlig og samordnet hjelp til brukeren vil kunne ”svekke motivasjonen blant arbeidssøkere til å finne seg en jobb” (St.meld.nr.14 (2002-2003:110)). Målet om flere i arbeid og færre på trygd vil derfor vanskelig nås. I tillegg vil ikke denne modellen kunne ivareta regjeringens mål om en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, da dette blir kommunenes ansvar.

Modellen kritiseres også når det gjelder det økonomiske aspektet. Det trekkes frem at kommunene vil mangle økonomisk motivasjon til å holde kostnadene nede. Man frykter at organisasjonsløsningen vil kunne føre til kostnadsomveltninger der kommunen er best tjent med at brukerne blir stønadsmottakere heller enn brukere av den kommunale tjenesten. Under intervjuene kom det frem at Finansdepartementet var ubøyelig på dette prinsippet om kostnadsansvar<sup>38</sup>.

Det positive som nevnes ved denne modellen er blant annet at en kommunal etat for tjenesteyting kan gjøre det enklere å samordne tjenester rettet mot brukere med sammensatte behov. Eksempler på denne typen brukere som trenger bistand fra flere av de kommunale instansene, er nyankomne innvandrere, rusmisbrukere og noen sosialhjelpsmottakere. Imidlertid påpekes det at denne gruppen brukere relativt sett er liten sammenliknet med hele befolkningen og den gruppen som har behov for tjenester fra både trygdeetaten og Aetat.

Den modellen som regjeringen foreslo i stortingsmeldingen inneholder i hovedsak tre elementer (St.meld.nr.14 (2002-2003:99)). For det første en mer enhetlig førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune. Videre inneholder modellen en ny ”jobbetat” og en ny ”pensjonsetat” med en annen arbeidsfordeling mellom etatene enn det dagens ordning tilsier. Til slutt foreslås en videreføring av kommunenes sosialtjeneste. Denne modellen har likhetstrekk med Jobcentre Plus-modellen som utbygges i England (ibid:104). Modellen vil først og fremst medføre horisontale endringer i organisasjonsstrukturen på statlig nivå. Formål fremstår som

---

<sup>38</sup> Jf. det finansielle ansvarsprinsipp som ble tydeliggjort av Funksjonsfordelingskomiteen i 1967 (NOU 2000:22:42).

det overordnede spesialiseringsprinsippet. Arbeidsmarkedspolitikk og sosialpolitikk skal få en tydeligere kopling styrt av målet om flere i arbeid og færre på trygd. Videre vil klientell også være en type spesialisering som denne modellen benytter. Spesialiseringen ut fra klientell vil bli endret for de to nye etatene, og man forsøker i større grad å organisere ut fra to grupper brukere: De som har mulighet for å komme i arbeid, og de som ikke har det.

En mer enhetlig førstelinje vil si at det etableres et lokalt kontaktpunkt. Den fysiske strukturen vil endres lokalt ved at etatene samlokaliseres. Riktignok er det kun jobbetaten og deler av sosialtjenesten som skal samlokaliseres (St.meld.nr.14 (2002-2003:105)). Kontaktpunktet vil således representere en vertikal samordning i større grad enn en horisontal samordning. Det felles kontoret vil ha ansatte i både stat og kommune som følger to ulike ansvars- og fullmaktslinjer slik at prinsippet om kostnadsansvar blir ivaretatt. Tanken er at dette skal ikke brukeren bli berørt av. Han eller hun skal enkelt og greit ha kun én dør å forholde seg til lokalt.

Den nye pensjonsetaten vil forvalte tjenester av en slik karakter at det er mindre behov for et fysisk kontaktpunkt. Imidlertid kan førstelinjen utføre oppdrag på vegne av pensjonsetaten. Eksempelvis utbetaling av helserefusjoner. Flere av respondentene fra sekretariatet fortalte at Helsedepartementet og trygdeetaten var skeptiske til denne ordningen der pensjonsetaten ikke var representert i førstelinjen. De var opptatt av at brukerne skulle ha et sted å gå for å få utbetalt helserefusjoner. Dette kom derfor med i forslaget. I tillegg innebærer denne modellen at det lokale kontaktpunktet skal gi veiledning og informasjon på områder som trygdekontorene i dag dekker.

Videre står det i meldingen at staten skal ha "sørge for"-ansvaret for organiseringen og driften av førstelinjetjenesten (St.meld.nr.14 (2002-2003:105)). Hva konkret som ligger i "sørge for"-ansvar er ikke nærmere forklart, bortsett fra at det vil sikre kravene om likebehandling og at jobbetaten skal ha dette ansvaret. Samtidig står det at kommunene vil bli tilbudt driftsansvaret for førstelinjen, men det er frivillig å påta seg dette. Alt i alt fremstår beskrivelsen av ansvarsforholdet mellom stat og kommune som noe uklart når det gjelder det nye lokale kontaktpunktet.

Modellen medfører altså at selv om det dannes et felles kontor lokalt så vil det fortsatt være separate og spesialiserte enheter "bak". Jobbetaten og en pensjonsetaten

vil erstatte dagens Aetat og trygdeetat. Etatene skal ha hver sin ledelse som har ansvar for å følge opp vedtak fattet i regjering og storting (St.meld.nr.14 (2002-2003:106)).

Jobbetaten vil bli en etat for arbeid og relaterte ytelser. Dens ansvarsområde vil dekke "arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak, livsoppholdsytelser i forbindelse med arbeidsledighet, sykdom og uførhet m.m." (St.meld.nr.14 (2002-2003:104)). Regjeringen ønsker å samle alle virkemidlene, for å nå målet om arbeid og selvforsørgelse, i én organisasjon. På den måten vil organisasjonen få et utvetydig formål om å gi tjenester og forvalte ytelser til alle personer i yrkesaktiv alder. Samordning gjennom "the dominance of an idea", det vil si idé-påvirkning, blir dermed en viktig koordineringsform innen denne etaten, samt det lokale kontaktpunktet (Gulick 1937:6-7). Dette innebærer at en overordnet idé eller et fenomen knytter tankesett og arbeidsoppgaver sammen i organisasjonen. I dette tilfellet vil ideen eller fenomenet være arbeid.

Målgruppen for jobbetaten vil være samtlige personer i yrkesaktiv alder. Dette er en heterogen gruppe brukere som spenner fra ordinært arbeidsledige til uførepensjonister. Samtlige av etatens tjenester vil ta sikte på å motvirke utstøting fra arbeidslivet og få folk i arbeid. Eksempler er arbeidsformidling, informasjons- og utredningsarbeid og oppfølging av sykemeldte. Det påpekes at etaten også vil kunne gi passende tilbud til brukere av sosialtjenesten som kan være potensielle arbeidstakere.

Når det gjelder ytelser vil etaten ha ansvar for kontantytelsene som utbetales til personer i yrkesaktiv alder. Dette inkluderer dagpenger som Aetat allerede har ansvaret for i dag. I tillegg skal den nye etaten forvalte uførepensjon og "fatte vedtak om tilståelse av uførepensjon" (St.meld.nr.14 (2002-2003:104)). Alt i alt forsøker regjeringen å konstruere en etat hvor alle arbeidsrelaterte tjenester og ytelser er samlet slik at man får en etat med et entydig fokus på arbeid.

Pensjonsetaten vil få en nokså annen karakter. Dette blir etaten for pensjoner og familieytelser (St.meld.nr.14 (2002-2003)). Den vil ha ansvaret for tre typer ytelser. For det første ytelser som omfatter andre enn de i yrkesaktiv alder. Eksempelvis alderspensjon. For det andre vil den ha ansvar for ytelser som ikke primært er rettet mot målet om arbeid. For eksempel gjelder det barnetrygd og andre familieytelser. Den tredje typen ytelser er utbetaling av refusjoner. Denne etatens formål vil være



”rendyrket inntektssikring og finansiering uten noe ansvar for tjenesteyting” (St.meld.nr.14 (2002-2003:104)).

Etatens målgruppe vil være et bredt spekter av personer fra alderspensjonister til ulike grupper helsepersonell. Imidlertid er de ytelsene som etaten har ansvaret for av en forvaltningsmessig og automatisert karakter som gjør at nær kontakt med brukerne i liten grad er nødvendig. Pensjonsetaten fremstår som en mer ”ren” forvaltningsetat der fokuset er rettet mot å beregne og forvalte rettighetsbaserte ytelser.

Det påpekes videre at det vil være nødvendig med en vurdering av IKT-systemene til de nye statlige etatene (St.meld.nr.14 (2002-2003:112)). Dette punktet fremstår som vagt og uavklart i meldingen. Det gjelder hvorvidt Aetats system kan håndtere den økede brukermassen, samt en vurdering av bruk av felles informasjon mellom de statlige etatene.

I meldingens oversikt over ansvar og oppgaver etter dagens organisering og regjeringens anbefalte modell kommer det frem at det kun vil bli overført ansvar og oppgaver fra trygdeetaten til den nye jobbetaten (St.meld.nr.14 (2002-2003:113-115)). Sosialtjenesten forblir uberørt, og det gjelder for så vidt også Aetat i den forstand at ingen oppgaver flyttes ut av etaten. Snarere tvert i mot får Aetat, eller mer korrekt jobbetaten, overført en rekke arbeidsrelaterte oppgaver fra trygdeetaten. Hensikten er å konstruere en etat som i større grad kun har ett fokus.

### **3.8 Avisenes dekning av saken**

SATS-utredningen fikk generelt lite dekning i de største avisene<sup>39</sup>. Samtidig var overvekten av artiklene som ble skrevet om saken trykket i Kommunal Rapport som har en smalere lesegruppe, da det er en ukeavis for politikere, administrasjon og andre ansatte innen kommunesektoren<sup>40</sup>. Artiklene her var også i stor grad fokusert på hva som ville skje med kommunene i forhold til den nye organisasjonsmodellen. Spekulasjoner om sosialhjelpen ville bli statlig eller ikke var et viktig tema her (Kopland 2002). Imidlertid skrev også mer riksdekkende aviser som Aftenposten og

---

<sup>39</sup> Påstanden er basert på søk i A-tekst, alle kilder, for tidsrommet 01.01.2001 t.o.m. 30.07.2003. Det vil si en tidsperiode som dekker initiativet i Stortinget, underveis i utredningen og vedtaket om tilbakesendelse.

<sup>40</sup> Kommunal Rapports hjemmesider: Om kommunal rapport.

Dagsavisen om SATS. Noen artikler om vedtaket samt avgjørelsen i Stortinget ble trykket, men alt i alt kan saken sies å ha fått liten plass i avisene.

En respondent fra departementene fortalte at informasjonsmedarbeiderne i Sosialdepartementet var overrasket over den svake tilslutningen på pressekonferansen hvor meldingen ble presentert. De ansatte i Sosialdepartementet hadde en forestilling om at dette var en type sak man ikke trengte å ”pakke inn” på en spesiell måte for at den skulle vekke oppmerksomhet. Reformen angår nesten hele befolkningen, og man trodde dermed at pressen ville fange opp at dette var en viktig sak. Imidlertid viser avisenes dekning av saken at så ikke var tilfelle.

### **3.9 Den parlamentariske fasen**

#### **3.9.1 Behandlingen i Stortinget**

Hvordan ble dette forslaget mottatt av representantene på Stortinget? Våren 2003 ble meldingen behandlet i sosialkomiteen, noe som resulterte i at komiteen vedtok å tilrå Stortinget å sende meldingen tilbake til regjeringen, og samtidig be om en ny utredning (Innst.S.nr.189 (2002-2003)). Dette ble også det endelige vedtaket etter at saken var oppe til debatt og votering i Stortinget 13.05.03<sup>41</sup>.

Bakgrunnen for vedtaket var at flertallet i komiteen mente at stortingsmeldingen ikke ga det grunnlaget komiteen trengte for å utforme modellen for én felles etat (Innst.S.nr.189 (2002-2003)). Det ble hevdet at regjeringens forslag fortsatt innebar tre etater og ”kasteballproblematikken” ses derfor ikke som løst. Under den påfølgende debatten i Stortinget kom det frem at representantene fra opposisjonspartiene rett og slett følte at regjeringen ikke hadde gjort det den ble bedt om<sup>42</sup>. Olav Gunnar Ballo fra Sosialistisk Venstreparti uttrykte det på følgende måte:

”(...) når Regjeringen i praksis foreslår én sosialetat, én arbeidsetat og én pensjons- og familieetat, er ikke det svar på det Stortinget har bedt om”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>42</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>43</sup> Stortingets hjemmesider: Side 8 i referat fra møte i Stortinget 13.05.03.

Videre ble regjeringens forslag kritisert for å ikke inkludere den kommunale sosialtjenesten i sterk nok grad (Innst.nr.189 (2002-2003)). Flertallet i sosialkomiteen viser til at det i stor utstrekning er brukerne av denne tjenesten som har sammensatte behov, og dermed må forholde seg til flere av etatene.

Et annet argument for tilbakesendelse var at regjeringen i for liten grad har trukket inn erfaringer fra den forsøksvirksomheten som foregår i kommunene.

I tillegg ble det påpekt at ved sosialkomiteens høringer hadde det fra flere hold blitt reist kritikk mot regjeringen for manglende høring av brukerorganisasjonene, samt representanter for de ansattes organisasjoner. Som nevnt innrømmet sosialminister Ingjerd Schou at bruker- og arbeidstakerorganisasjonene ble involvert i liten grad. Hun forklarer dette med det knappe tidsløpet som Stortinget hadde lagt for regjeringen.

### **3.9.2 Uklart mandat?**

Under debatten i Stortinget mai 2003 kom det frem at representantene fra regjeringspartiene syntes det var vanskelig å vite konkret hva Stortinget ønsket med utredningen<sup>44</sup>. Etter påstand om at regjeringen ikke hadde gitt en adekvat løsning på problemet, det vil si kasteballproblemet, og at forslaget ikke er i samsvar med det vedtaket som ble gjort i Stortinget, uttalte høyrepolitikeren Beate H. Hundhammer:

”(...) for å være helt ærlig er jeg ikke sikker på om opposisjonen vet hva den vil heller. I hvert fall tyder merknadene i innstillingen på det. Der gis det ingen retningslinjer. Man bare konstaterer at man ikke er fornøyd (...)”<sup>45</sup>.

Uenigheten synes dermed også å grunne i at representantene fra opposisjonspartiene og representantene fra regjeringspartiene hadde ulik oppfatning av hva mandatet gikk ut på, og hva man ønsket ut av reformen. Deres uenighet dreide seg om mandatets ”klarhet” og hvilke retningslinjer som ble gitt. Sosialministeren hevder at de har gjort det arbeidet de ble bedt om å gjøre. De har utredet fire ulike modeller, der

---

<sup>44</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03

<sup>45</sup> Stortingets hjemmesider: Side 5-6 i referatet fra møte i Stortinget 13.05.03.

konklusjonen ble at én felles statlig etat ville bli for stor og kompleks. Den ville ikke løse de problemene både storting og regjering er enige om at skal bekjempes. Til slutt fremhever hun at hun ”tror resultatet blir best når bestillingen er som klarest”<sup>46</sup>. Opposisjonspolitikere på sin side holdt fast ved at vedtaket i Stortinget tydelig uttrykte at man ønsket å få utredet spørsmålet om én etat, og det var ikke noe uklart ved dette. Harald T. Nesvik fra Fremskrittspartiet hevdet at på grunn av regjeringens manglende oppfølging av vedtaket var man ”(...) kommet i en situasjon der flertallet ikke har noe annet valg enn å sende meldingen tilbake”<sup>47</sup>.

Etter at komiteens forslag om å sende stortingsmeldingen tilbake ble vedtatt med 63 stemmer mot 39<sup>48</sup>, ble det nødvendig for regjeringen å reorganisere arbeidet med reformen og et nytt utvalg ble oppnevnt sommeren 2003<sup>49</sup>. Utvalgets oppgave var nok en gang å utrede ulike modeller for én velferdsetat bestående av dagens tre etater. De leverte sin rapport i form av en NOU i juni 2004. Professor Jørn Rattsø ledet utvalget, og de øvrige medlemmene var forskere eller sentrale aktører innen det offentlige.

NOU (2004:13) *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* inneholdt et forslag til organisasjonsmodell som var nesten identisk med forslaget i St.meld.nr.14 (2002-2003). Rattsø-utvalget anbefalte at det ble opprettet en statlig etat for arbeid og inntekt og en statlig pensjonsetat, og kommunen beholder ansvaret for sosialtjenesten. Imidlertid valgte regjeringen å anbefale en annen modell (St.prp.nr.46 (2004-2005)). Denne gangen, og mot utvalgets anbefaling, foreslo regjeringen en horisontal sammenslåing av Aetat og trygdeetaten til den nye arbeids- og velferdsetaten. Sosialtjenesten skal fortsatt være kommunal. Modellen innebærer en samlokalisering i førstelinjen med et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune. Regjeringen påpeker at samarbeidsavtalene og samlokaliseringen skal ha en lovmessig forankring. Dette forslaget ble vedtatt av Stortinget to år etter vedtaket om tilbakesendelsen av SATS. Regjeringens tenkning var nå endret i retning av en større grad av despesialisering.

---

<sup>46</sup> Stortingets hjemmesider: Side 17 i referatet fra møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>47</sup> Stortingets hjemmesider: Side 6-7 i referatet fra møte i Stortinget 13.05.03

<sup>48</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>49</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 15.08.03

### 3.9.3 Kontakten mellom Stortinget og regjeringen

Hvordan var kontakten mellom Stortinget og regjeringen underveis i prosessen? Med kontakt menes her både formell og uformell, og av skriftlig og muntlig karakter. Generelt var det lite kontakt mellom Stortinget og regjeringen underveis i prosessen, fortalte flere av respondentene fra sekretariatet og Stortinget. Noe kontakt var det dog, spesielt i en sen fase. Det var da mest kontakt med Høyres gruppe. Mens kontakten mellom de mest sentrale statsrådene og Stortinget, og da spesielt sosialkomiteen, var sparsom. Dette ble bekreftet under behandlingen av meldingen i Stortinget. Særlig opposisjonsrepresentantene påpekte at det hadde vært liten kontakt mellom regjeringen og Stortinget underveis i prosessen<sup>50</sup>.

Enkelte av respondentene fra sekretariatet hadde en hypotese om at det kanskje var her det ”glapp” i prosessen. Regjeringen må i tillegg til å skrive en storingsmelding arbeide for å få den igjennom i Stortinget. Dette var regjeringen muligens ikke flinke nok til i denne saken.

De mest sentrale statsrådene, sosialminister Ingjerd Schou og arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman, har til felles at de mangler parlamentarisk erfaring. Kanskje var det en avgjørende faktor for å få en god politisk prosess overfor Stortinget? Uttalelser i stortingssalen kan tyde på at regjeringen ikke var flinke nok til å undersøke om det fantes et parlamentarisk flertall for de løsningene som ble foreslått i meldingen. Sosialistisk venstreparti uttalte at

”(...) Regjeringen kan altså ikke forvente at Stortinget skal legge seg flat for løsninger som er stikk i strid med det Stortinget har bedt om, bare fordi Regjeringen kommer med et dokument til Stortinget uten å ha forhørt seg om hvorvidt det foreligger noe flertall som støtter retningen på det”<sup>51</sup>.

Det ble i denne sammenheng fremholdt av flere opposisjonspolitikere at regjeringen opptrådte som en flertallsregjering og ikke var ydmyke med hensyn til at de trengte et parlamentarisk grunnlag for å få saken igjennom i Stortinget.

Per Steinar Osmundnes fra Kristelig Folkeparti fastholdt derimot at medlemmene i sosialkomiteen ble informert om at regjeringen var åpne for spørsmål, og å utdype det

---

<sup>50</sup> Stortingets hjemmesider: Møte i Stortinget 13.05.03.

<sup>51</sup> Stortingets hjemmesider: Side 10 i referat fra møte i Stortinget 13.05.03.

som måtte være uklart i forbindelse med sakens behandling i komiteen. Det vil si på et sent tidspunkt i prosessen. Sosialministeren på sin side vektla den korte tidsfristen Stortinget hadde satt for meldingen. Imidlertid ble det da fra opposisjons hold hevdet at dersom sosialministeren hadde tatt kontakt, med de enkelte partiene eller sosialkomiteen, og bedt om mer tid så ville hun fått forståelse for det.

Kommunal- og regionalminister Erna Solberg, som også var en nokså sentral statsråd har den parlamentariske erfaringen, men beskrives av respondentene som mindre engasjert i reformen. Hun var med på kompromisset i regjeringen som førte frem til en modell, men hennes involvering ut over det var ikke stor. Statsministeren ble også beskrevet som lite engasjert i saken. Han var ikke mye direkte involvert, noe som kan tyde på at hans politiske tyngde og vilje, samt parlamentarisk erfaring, ikke ble brukt i særlig grad i forhold til denne reformen.

Et annet felles trekk ved Schou, Norman og også Solberg, er at de tilhører partiet Høyre. Selv om dette var regjeringens reform er det tydelig at saken ikke var forankret i mer enn ett parti når man ser på de mest aktive departementene. Dette kan ha hatt betydning for Stortingets mottakelse av saken. Det er naturlig nok enklere å få saker igjennom dersom de er forankret i flere partier.

Oppsummert var det lite kontakt mellom storting og regjering underveis i prosessen. Videre kan det være viktig å se dette i lys av en nokså parlamentarisk uerfaren sosialminister og arbeids- og administrasjonsminister. Samtidig kan den manglende kontakten også forstås ut fra at saken ble initiert av Stortinget og at det synes å ha vært uklarheter, eller mer presist uenighet, omkring mandatets innhold.

## 4 Politisk styring og problematisk organisasjonstenkning

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet trekkes trådene tilbake til studiens problemstilling og teoretiske utgangspunkt. Intensjonen med analysen er å belyse *hva som kjennetegner hovedtrekkene i prosessen i arbeidet med St.meld.nr.14 (2002-2003)*. Det vil bli gjort ved å se på aktørmønstre, innflytelsesforhold og organisasjonstenkningen ut fra de empiriske funnene og teoretiske forventningene.

Den empiriske fremstillingen har i stor grad fulgt den historiske kronologien til prosessen, og dermed tatt utgangspunkt i de ulike reformfasene. Analysen vil imidlertid følge en mer teoretisk logikk, der de ulike perspektivene, og underliggende teoriene, vil representere ulike analyser. Det vil gis en teoretisk tolkning av organisasjonstenkning og deltakerkontroll. Kjennetegn ved innflytelsesforhold vil tolkes spesielt ut fra samspillet mellom disse. Teoriene har til dels ulikt nedslagsfelt, noe som gjør at deres relevans og fruktbarhet i forhold til å belyse de empiriske funnene, naturlig nok vil kunne variere.

### 4.2 Et instrumentelt perspektiv

#### 4.2.1 Hierarkisk-instrumentell teori: Deltakelse og innflytelse styrt av hierarki?

Det var Stortinget som *initierte* prosessen, mens regjeringen *gjennomførte* utredningsarbeidet. Samordningsproblemer mellom etatene er en gammel problemstilling, og i desember 2001 viste Stortinget vilje til å ta fatt i saken. Regjeringen hadde dermed ikke annet valg enn å levere den utredningen som samtlige representanter på tinget etterlyste. Med Stortinget som bestiller og regjeringen som utfører kan ikke prosessen karakteriseres som toppstyrt i den forstand at en og samme ledelse både initierer og gjennomfører prosessen. Toppstyrt kan imidlertid her ha ulike betydninger. Med utgangspunkt i den parlamentariske styringskjede er Stortinget rangert øverst, og dermed å forstå som øverste ledelse. På den annen side kan man se regjeringen som ledelsen, og det viste seg at når vedtaket først var fattet så uttrykte spesielt sosialminister Ingjerd Schou stor vilje til å gjennomføre reformen. Dette ga

signaler om at politisk ledelse i Sosialdepartementet engasjerte seg i saken og ønsket å ta et grep om prosessen. Det er i tråd med forventningene om en ledelsesstyrt prosess.

Et viktig spørsmål er imidlertid om man hadde med en enhetlig ledelse å gjøre. Stortinget og regjeringen er begge en del av ledelsen for denne prosessen, om enn i ulike faser av arbeidet. Stortinget har en viktig rolle i initiativ- og vedtaksfasen, mens regjeringen er spesielt viktig i utredningsfasen. Storting og regjering danner ingen enhetlig ledelse, og prosessen kan dermed ses som toppstyrt, men av en heterogen ledelse.

Hierarkisk kontroll med deltakelsen var klart tilstede i prosessen. I regjeringens mandat for utredningen av SATS står det tydelig at Sosialdepartementet er hovedansvarlig for arbeidet. Videre er det listet opp hvilke aktører som får delta i sekretariat og kontaktutvalg. Listen er ikke helt utfyllende, men gir endog klare retningslinjer for hvem som formelt skal delta på disse to arenaene. Dette samsvarer med forventningene om en hierarkisk deltakerstruktur preget av deltakere som i kraft av sin hierarkiske posisjon og formelle organisasjonstilknytning får delta.

I sekretariatet satt aktører fra de tre mest berørte departementene; Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Samtidig var også Finansdepartementet og Helsedepartementet involvert i arbeidet her. I tillegg var lederen for sekretariatet en ekstern aktør fra forskningsinstitusjonen NOVA. Kontaktutvalget på sin side besto av aktører høyt oppe i det administrative hierarkiet; departementsråder og direktører for det som ble ansett som sentrale direktorater og statlige institusjoner. Sammen med statssekretærutvalget tegner disse tre deltakelsesarenaene et bilde av en bevisst utvelgelse av deltakere og en stramt hierarkisk styrt prosess.

Eksterne aktører ble i liten grad formelt organisert inn i prosessen. Et ønske om høringsmøter var formulert i mandatet ved å stadfeste at berørte arbeidstaker- og brukerorganisasjoner ville bli hørt. Høringsmøter som deltakelsesarena ble imidlertid lite benyttet, og var ikke fremtredende i prosessen. Aktiviseringsprosessen, det vil si den faktiske deltakelsen, fremstod dermed som forholdsvis lukket for disse aktørene, og muligheten for formell innflytelse var innskrenket.



Hittil tegner empirien et bilde av at både deltakerstrukturen og aktiviseringsprosessen i stor grad kan karakteriseres som hierarkisk eller lukket, noe som er i tråd med de teoretiske forventningene.

#### *Polysentrisk reform og løst koplet sekretariat*

Selv om deltakerstrukturen er tydelig, er ikke det noen garanti for en ukomplisert og entydig hierarkisk preget aktiviseringsprosess (March og Olsen 1976:31). Selv om aktiviseringsprosessen fremsto som lukket for interesseorganisasjonene, var ikke aktiviseringen av øvrige aktører like entydig. Dette synes i stor grad å skyldes den polysentriske organiseringen av arbeidet. Deltakelsen av flere departement i prosessen svekket til en viss grad kontrollen til Sosialdepartementet og regjeringen ved å gjøre aktiviseringsprosessen mer komplisert.

Ikke nok med at man sto ovenfor et polysentrisk utredningsarbeid, i tillegg ble sekretariatet organisert som et løst koplet prosjekt utenfor de hierarkiske linjene til de involverte departementene. Respondentene fra sekretariatet forklarte at en slik organisering av arbeidet blant annet ble valgt fordi ingen av avdelingene innen de involverte departementene utskilte seg som den mest berørte.

Det oppstod etter hvert koordineringsproblemer mellom sekretariatet og politisk ledelse. En respondent fra departementene uttalte at politikerne følte de fikk dårlig kontakt med prosjektet. Koordineringsproblemene kan sies å ha kommet som følge av to faktorer. For det første på grunn av den løst koplede organiseringen man hadde valgt. Den ga ingen standardprosedyre for rapportering, og gjorde det uklart hvilke hierarkiske kommunikasjonslinjer deltakerne i sekretariatet skulle følge for å rapportere til politisk ledelse. For det andre oppstod det også problemer når man først valgte en kommunikasjonsprosedyre. Den prosedyren som ble valgt gikk ut på at sekretariatet rapporterte til departementsråden i Sosialdepartementet, som så skulle ta saken videre til politisk ledelse. Under intervjuene kom det frem at dette fungerte dårlig og det måtte gjøres endringer underveis. En ny deltaker, ekspedisjonssjef i Sosialdepartementet Tom Rådahl, ble hentet inn for å rapportere direkte opp mot politisk ledelse. På den måten kuttet man ut det ene administrative leddet slik at færre nivåer ble involvert. Aktiviseringen av deltakere ble altså endret underveis for å

kompensere for koordineringsproblemer. Svekkelsen av ledelsens kontroll i form av koordineringsproblemer, samt den noe uklare aktiviseringsprosessen, bryter med hierarkisk-instrumentell teoris forventninger om ledelsens kontroll med deltakelsen gjennom hele prosessen.

Ser man hele prosessen under ett var den imidlertid i hovedsak kjennetegnet av hierarkisk styring. I tillegg kjennetegnes den av at det var det de politiske deltakerne som styrte i størst grad og ikke de faglige og administrative. Flere av respondentene uttalte at dette var en sterkt politisk styrt prosess. Et tydelig tegn på det, var at kontaktutvalget ble avløst av statssekretærutvalget idet de viktige valgene skulle tas. Da ville politikerne selv delta. Under prosessen kom politisk ledelse med premisser om de viktige veivalgene, som for eksempel vedrørende spørsmålet om ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Politiske aktører hadde dermed større innflytelse enn faglige og administrative aktører som skrev utkast og ble korrigert ut fra politikernes policy-beslutninger. Denne styringen fra politisk ledelses side er i tråd med forventningene ut fra hierarkisk-instrumentell teori.

#### **4.2.2 Forutsigbare problemer og løsninger tuftet på rasjonell kalkulasjon?**

Når det gjelder organisasjonstenkningen omkring reformprosesser generelt, og slik denne også fremstår i SATS-prosessen, kan den sies å ha to aspekter (Christensen 1994:200). For det første (i) defineringen av hva prosessen egentlig dreier seg om. Hva og hvem skal prosessen omhandle, og hva ønsker man å oppnå? Svaret her vil ha betydning for organiseringen av prosessen. For det andre omhandler organisasjonstenkningen de mer spesifikke målene for reformen, hvilke problemer ønsker man å få bukt med, koplingen mellom problemer, løsninger, mål og alternative beslutninger. Det vil si det mer (ii) substansielle innholdet i reformen.

##### *(i) Kasteballer og strukturell endring*

Hva dreide prosessen seg egentlig om? Her er det relevant å se på bakgrunnen for SATS-utredningen som ligger i Stortingets vedtak desember 2001. Ut fra stortingsforhandlingene ser man at dette vedtaket hadde sin basis i politikernes felles

problemdefinisjon: At det eksisterte samordningsproblemer mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Samordningsproblemer mellom velferdsinstitusjoner er ingen ny problemstilling, men denne gangen ble det spesielt fokusert på at enkelte brukere på grunn av dette ble kasteballer som måtte gå en kanossagang mellom de offentlige etatene. Kasteballene er de som blir sendt unødig fra etat til etat, og dermed ikke kommer seg ut av det byråkratiske systemet. Dette slo raskt røtter som den riktige problemdefinisjonen blant både opposisjonen og regjeringen. Løsningen på kasteballproblemet var en organisatorisk reform med sammenslåing som mål.

Problem og løsning ble definert uten at man gikk noe særlig videre inn på det substansielle innholdet. Det ble overlatt til regjeringen å utrede. Stortingets beskrivelse av og tenkning rundt hva reformen egentlig dreide seg om, fremstår på den ene siden som nokså konkret ved at et problem og en løsning skisseres. På den annen side er både problem og løsning lite utdypet fra Stortingets side. Etter vedtak om tilbakesendelse brukte regjeringspolitikerne dette som argument for at Stortinget ikke fikk hva det ba om. Sosialministeren hevdet at Stortingets vedtak ga svært vage retningslinjer for utredningsarbeidet, og at det derfor var vanskelig for regjeringen å vite hva Stortinget ønsket. Når regjeringen valgte å anbefale en modell med fortsatt tre etater settes imidlertid deres tolkning av mandatet fra Stortinget i et nytt lys. En tolkning vil være at vedtaket var tydelig nok: "(...) utrede spørsmålet om én felles etat". Dermed vil det her argumenteres for at regjeringens påstand om et uklart vedtak var en strategisk handling fra regjeringens side. Påstanden var velegnet for å skjule dens manglende vilje til å følge opp stortingsvedtaket om én etat, og samtidig legitimere sitt valg av modell. Dette samsvarer ikke med den entusiasmen og viljen som regjeringen uttrykte i den tidlige fasen av prosessen.

Når det gjelder problemdefinisjonen synes derimot Stortinget og regjeringen å ha samsvarende tolkninger gjennom hele prosessen. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved hvor rasjonelt det var å sette i verk en utredning om én etat ut fra den problemdefinisjonen som ble satt i Stortinget, og senere adoptert av Regjeringen. Graden av rasjonalitet ved denne oppfatningen av problem og løsning synes i stor grad å avhenge av problemets omfang. Det vil si hvor stor gruppen fleretatsbrukere som blir berørt av samordningsproblemene er. Ved et stort overlapp av brukere mellom etatene

synes det rasjonelt å omorganisere med utgangspunkt i klientell. Ved lite overlapp vil det derimot kunne slå negativt ut for én-etatsbrukerne som må forholde seg til en større og mer kompleks organisasjon enn tidligere.

Under intervjuene kom det frem at det manglet empirisk kunnskap om antall fleretatsbrukere. Dermed ønsket man å kartlegge dette under utredningen til stortingsmeldingen, men det viste seg å være meget vanskelig. En av årsakene til det var at i flere tilfeller kan det være en riktig og god prosedyre at en person er tilknyttet flere etater. Eksempelvis kan det vanskelig ses som negativt at en mottaker av dagpenger hos Aetat også får supplerende sosialhjelp dersom han lider økonomisk. I følge St.meld.nr.14 (2002-2003) vil denne personen falle inn under definisjonen av fleretatsbrukere, da han er registrert hos to etater samtidig. Imidlertid synes denne definisjonen av fleretatsbrukere å bare delvis fange opp kasteballproblemet, da det er vanskelig å vite hvorvidt en bruker føler det som lite brukerrettet, samt at det forsinker hans vei mot arbeidslivet at han er registrert i to etater samtidig. Fenomenet kasteballer er vanskelig å fange opp statistisk da man må definere og skille mellom brukere som beveger seg unødig og nødvendig mellom etater. Det er altså viktig å ikke sette likhetstegn mellom fleretatsbruker og kasteball. Dette synes regjeringen å ha gjort, og deres empiriske funn blir dermed mindre presise.

Kunnskapen på dette punktet var altså uviss, både før og under utredningen, og ga et noe vaklende grunnlag for beslutning. Empirien viser her at problemet og løsningen som var prosessens utgangspunkt gir grunnlag for å stille spørsmålstegn ved politisk ledelses (representert ved både stortings- og regjeringspolitikere) rasjonelle tenkning. Dette står i motsetning til den hierarkisk-instrumentelle teorien der ledelsen vil definere problemer og løsninger som aktuelle dersom de er tuftet på en klar mål-middel tenkning.

Flere av de faglige og administrative deltakerne i departementene uttrykte imidlertid et annet syn på denne problemdefinisjonen under intervju. De etterlyste en grundig utredning av hva som var problemet mellom disse tre etatene *før* man trakk noen konklusjoner om både problem og løsning. Flere så det som hensiktsmessig at man gikk veien om en NOU. Et resonnement i samme retning ble også gjort fra fagbevegelsens side. En av respondentene stilte spørsmål ved kasteballproblematikken

som problemdefinisjon, og uttrykte forundring over at politikerne hadde så dårlig tid at de hoppet over en forberedende situasjonsutredning. Men dette var en prosess styrt av regjeringen med et mandat fra Stortinget, og politikernes synspunkter var derfor førende for valgene som ble fattet.

Brukerorganisasjonene Velferdsalliansen og Norges Handikapforbund gir i sine uttalelser til sosialkomiteen tydelig uttrykk for at brukerne ikke har samme oppfatning som politikerne med hensyn til hvordan man burde gripe fatt i denne saken. Det vil si hvordan man burde legge opp prosessen vedrørende problem og løsning:

”Velferdsalliansen oppfatter at St.meld.nr.14 først og fremst tar for seg samordning og organisering (...), mens den framtidige samordningen og forenklingen av selve tjenestetilbudet er lite omtalt. Sett fra et brukerståsted synes vi at denne rekkefølgen er feil” (Velferdsalliansen 2003:3).

”Reformarbeidet gjøres i feil rekkefølge. Endringer i organiseringen burde ikke vært foretatt før rammeverkene foreligger” (Norges Handikapforbund 2003:1).

Disse to organisasjonene fremhever at stortingsmeldingen skisserer mange viktige og riktige problemstillinger, men at de har startet utredningen i feil ende. Velferdsalliansen ønsker i første omgang en utredning av brukernes behov og fastsettelse av nye hovedmål og strategier innen velferdspolitikken. Norges Handikapforbund argumenterer i samme retning for at det som er planlagt som SATS 2, finansieringsordninger, styringssystemer og regelverk, burde vært SATS 1. De mener det ville være gunstig å utvikle en organisasjonsmodell på basis av den kunnskapen en slik gjennomgang vil gi.

#### *(ii) Generelle mål gir uklare veivalg*

Med vedtaket om en utredning, samt problemet og løsningen definert, var det regjeringens oppgave å sette ned mål for reformen, og dermed sette rammene for det substansielle innholdet. Nedsetting av målene ble gjort av sekretariatet mens politisk ledelse ble oppdatert og godkjente underveis. På den måten hadde ledelsen kontroll med resultatet selv om de var deltidsdeltakere i denne saken, noe som samsvarer med de teoretiske forventningene. Dette er også i tråd med Lægreid og Roness’ (1999:325-

326) uttalelse: At ledere ofte må være deltidsdeltakere i prosesser på grunn av manglende kapasitet, men allikevel kan ha kontroll gjennom å styre oppmerksomhet, utforme mandat og velge ut deltakere. På den måten styrer de i større grad premissene og rammene rundt beslutningene, enn selve beslutningen.

De tre målene, flere i arbeid – færre på trygd, en effektiv og brukerrettet velferdsforvaltning, fremstår som akterverdige men meget generelle mål. Hva består målene egentlig i? Hvordan kan endring av formell struktur føre til at flere ledes mot arbeid? Her er man tilbake ved problemdefinisjonen og løsningen som ble annonsert tidlig i prosessen. Problemet, slik politikerne ser det, er at brukere som trenger bistand fra flere etater blir kasteballer i systemet ved at de blir sendt fra etat til etat. Etatsskiller og påfølgende dårlig samarbeid mellom etatene fører til at brukerne blir lenger enn nødvendig i det offentlige systemet, og dermed ikke kommer seg ut i arbeidslivet. Endring av den formelle strukturen til etatene er altså løsningen.

Denne problemdefinisjonen viste seg som nevnt å være dårlig empirisk kartlagt og kunnskapen på punktet er uklar. Hvor stor er gruppen fleretatsbrukere? Dette vanskelige spørsmålet er forsøkt besvart i meldingen. Funnene her tyder på at gruppen fleretatsbrukere er klart mindre enn gruppen én-etatsbrukere. Det er bare hos sosialtjenesten at denne gruppen er størst. Gruppen kan dermed antas å omfatte en relativt sett liten del av den totale brukermassen til de tre etatene. I tillegg er det ikke nødvendigvis alltid en sammenheng mellom det å være fleretatsbruker og det å oppleve seg selv som kasteball. Samtidig har meldingen i liten grad kartlagt hvorvidt det er de organisatoriske etatsskillene som er årsaken til at brukerne blir kasteballer.

Det kan være på sin plass å spørre om hele prosessen kanskje startet galt ut ved å annonsere organisasjonsendring som løsningen på et problem man hadde begrenset kunnskap om. Man manglet en god kartlegging av kasteballproblemet, og det fantes ingen tydelige empiriske funn som utpekte organisasjonsstrukturen som årsak til dette problemet. I forhold til målet om flere i arbeid er det viktig å påpeke at årsakene til arbeidsløshet er meget komplekse og sammensatte. Det er vanskelig å sette opp rasjonelle sammenhenger på et område hvor sikker kunnskap og kartlegging er mangelvare. Politikerne kan dermed ikke sies å score høyt med hensyn til rasjonell

kalkulasjon når de setter frem flere i arbeid - færre på trygd som et mål for denne organisatoriske reformen.

På den annen side fremstår målet om flere i arbeid som mer rasjonelt dersom man ser SATS som et ledd i en mer helhetlig reformstrategi. I meldingen blir dette poenget også påpekt. Tiltaksplanen mot fattigdom og Pensjonskommisjonens arbeid blir trukket frem som andre reformer som inngår i den mer overordnede strategien. Det står i meldingen at SATS vil være "det organisatoriske grepet" (St.meld.nr.14 (2002-2003:97)). Imidlertid står det lite konkret i meldingen om hvordan de ulike reformene er ment å virke sammen for å nå det felles målet. I det hele tatt en mer overordnet vurdering av koordineringen av de ulike tiltakene mangler.

Det andre målet for SATS-reformen som regjeringen satte opp var "en brukerrettet velferdsforvaltning." Hva betyr det egentlig å organisere ut fra brukerretting? Brukerretting blir definert nokså vagt i meldingen som at brukernes behov skal styre hvilke tjenester som gis og hvordan de gis. Betyr det å organisere ut fra klientell slik Gulick (1937) definerte det? Det vil si å samle tjenester og oppgaver som er rettet mot bestemte klient- eller brukergrupper i samme etat. Et slikt spesialiseringsprinsipp forutsetter en viss grad av homogenitet blant brukerne. De flere hundre tusen brukerne som er tilknyttet dagens sosialtjeneste, trygde- og Aetat kan vanskelig karakteriseres som en homogen gruppe. Snarere tvert imot fremstår etatenes brukermasse som meget heterogen både samlet og innad i hver etat. Med andre ord står man overfor en situasjon med et vanskelig utgangspunkt for å organisere med basis i brukerretting.

Det tredje målet "en effektiv velferdsforvaltning" er mer tydelig formulert. Effektivitet defineres som både allokerings- og kostnadseffektivitet i stortingsmeldingen. Samtidig fremstår målet om effektivitet og målet om brukerretting mer som virkemidler enn som mål. De kan ses som virkemidler for å nå målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Dersom man kan yte flere tjenester for lavere utgifter på en måte som er tilpasset brukeren, synes det plausibelt at brukeren har større sjanse for å komme raskere ut av, eller videre i systemet og ta steget mot arbeidslivet. Hvorvidt brukeren får arbeid umiddelbart er umulig å predikere, men sjansene for det vil sannsynligvis øke dersom han får gå en rask og riktig vei i den byråkratiske labyrinten. I tillegg vil et slikt scenario være samfunnsøkonomisk gunstig. Imidlertid er ikke

målene om effektivitet og brukerretting virkemidler slik regjeringen ser det. Alle målene ble definert som likeverdige og skulle fungere som veivisere for utvikling av organisasjonsmodell.

### *Sammenstilling av mål og organisasjonsmodeller*

Organisasjonsmodellene som settes frem i meldingen mener regjeringen i varierende grad vil føre til at man når målene. I tillegg har modellene blitt vurdert ut fra hensyn som grad av fokus på arbeid, kompleksitet og kostnads- og samfunnsmessige hensyn (St.meld.nr.14 (2002-2003:98)). Her skulle man ut fra hierarkisk-instrumentell teori forvente at regjeringen vil velge den modellen som i størst grad støtter opp under målene. Det vil si at ledelsen vil score høyt med hensyn til mål-middel tenkning ved sammenstilling av mål og organisasjonsmodell.

Modellen regjeringen valgte innebar endring av fysisk struktur, ved at man samlokaliserte sosialtjenesten og jobbetaten lokalt. Imidlertid beholdt man dagens løsning med spesialiserte enheter på statlig nivå; hhv. jobbetaten og pensjonsetaten, dermed blir det ingen endring av den vertikale arbeidsfordelingen. Ansvars- og oppgavefordelingen horisontalt mellom Aetat og trygdeetat vil derimot endres. Arbeidsrelaterte oppgaver og tjenester skulle samles i én statlig etat for å styrke fokuset på arbeid. Regjeringen foreslår å overføre en del ansvar og oppgaver, som tradisjonelt har vært trygdeetatens ansvar, over til jobbetaten.

I hvilken grad vil en slik modell føre til at vi får flere i arbeid og færre på trygd? Regjeringens argument går i retning av at man med denne modellen vil få et mer ensrettet fokus på arbeid i det lokale kontaktpunktet og innen jobbetaten. Respondentene fra sekretariatet forklarte at kontaktpunktet ikke er ment å være det samme som et servicekontor, selv om de ser likheten. Forskjellen vil være at det nye "velferdskontoret" skal ha et smalere fokus og brukermasse. Mens servicekontoret behandler alt fra byggsaker til generell veiledning om de kommunale tjenestene, vil "velferdskontoret" ha et tydelig fokus på arbeid ved å ha ansvar og oppgaver rettet mot dette.

Spørsmålet er om en strukturell og mental endring av organisasjonen er det som skal til for å føre brukerne fra trygd til arbeid. Her blir det relevant å se på i hvilken



grad brukerne er misfornøyde med etatene i dag. I et internasjonalt perspektiv er misnøyen i Norge lav. Allikevel har spesielt sosialkontoret og Aetat en betydelig gruppe misfornøyde brukere. For å vurdere om en sammenslåing er et godt virkemiddel for å få bukt med misnøyen er det uansett mer interessant å fokusere på hva misnøyen dreier seg om; strukturelle eller mer substansielle aspekter, som for eksempel tjenestene, tiltakene og ytelsene.

*Hva er de misfornøyde brukerne misfornøyd med?* Stortingsmeldingen refererer til en brukerundersøkelse gjennomført for Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Hovedkonklusjonene i denne undersøkelsen, som trekkes frem i stortingsmeldingen, er at det man bør rette oppmerksomheten mot, og der misnøyen kommer frem, dreier seg mest om ikke-strukturelle aspekter. Samlet sett gir brukerundersøkelsene et bilde av tre etater der det eksisterer en del misnøye fra brukerne omkring forhold som ikke er direkte strukturelle.

Dermed synes det som om regjeringen ikke helt treffer målet om brukerreting heller med sin modell. For det første er dette, som nevnt, et vanskelig utgangspunkt å organisere ut ifra på grunn av mangfoldet i den brukermassen man står ovenfor. For det andre er det vanskelig å se noen klar mål-middel sammenheng mellom regjeringens modell og brukerreting på grunn av det undersøkelsene ovenfor antyder. Disse antyder at det brukerne er misfornøyd med hovedsakelig dreier seg om ikke-strukturelle forhold som regelverk og tjenestetilbud. Derfor blir det vanskelig å vite hvorvidt samlokalisering vil forbedre brukerretingen. For det tredje vil regjeringens modell kun føre til en endring av fysisk struktur lokalt, mens den formelle strukturen tilsier at man fortsatt vil ha tre separate etater på to ulike hierarkiske nivåer.

Det som på den annen side synes å være mer gunstig for fleretatsbrukeren med denne modellen er saksbehandlernes tilgjengelighet. Fleretatsbrukeren vil kun ha én dør å gå til og dermed slippe å gå mellom etater. Videre vil dette kunne ha positive effekter for kontakten mellom ansatte i de ulike etatene. Spesielt den muntlige kontakten påvirkes av endring i fysisk struktur (Jacobsen 1989:153). Ved samlokalisering er det generelle funnet at den muntlige kontakten øker. I tillegg er det en sammenheng mellom hierarkisk posisjon og grad av påvirkning av fysisk endring (ibid:155). Desto lavere ned i hierarkiet, desto sterkere påvirkning får endring av

fysisk struktur. Dette skyldes at aktører høyt i hierarkiet har flere formaliserte kontaktnettverk (ledermøter, stabsmøter o.l.) som er uavhengig av fysisk avstand, enn saksbehandlere og andre på lavere stillingsnivåer. Det er dermed sannsynlig at det vil oppstå et nærere samarbeid mellom saksbehandlere fra ulike etater når de blir plassert under samme tak.

Økning i samarbeid på tvers av etater kan videre antas å senke saksbehandlings-tiden for brukerne av flere etater. Målet om en økt allokeringseffektivitet synes derfor rasjonelt å anta at kan nås med denne modellen. Dette gjelder imidlertid kun for fleretatsbrukerne, da situasjonen forblir uendret for én-etatsbrukerne. Med den nye modellen vil de fortsatt få saken sin behandlet som i dag. På den annen side er ikke denne store gruppen en del av kasteballproblematikken.

Når det gjelder kostnadseffektivitet, er det alltid store omkostninger ved reformer. Ved sammenslåinger står en overfor ressurskrevende oppgaver spesielt knyttet til organisasjonskultur og ledelse av sammenslåingsprosessen (Statskonsult 2002:14). Dette må tjenes inn over tid. Imidlertid har det vist seg at man sjelden får stordriftsfordeler ved sammenslåinger. For eksempel er den generelle erfaringen fra sammenslåing av norske sykehus at dette tvert imot har hatt en negativ effekt på kostnadseffektiviteten (Hagen og Kjekshus 2003:2). Det synes derfor usikkert om samlokalisering, som kan diskuteres om i det hele tatt er noen sammenslåing, vil gi stordriftsfordeler.

Oppsummert kan man si at ved sammenstilling av mål og modell ser man problemet med at målene i seg selv er nokså generelle og uklare. Regjeringen evnet ikke fullt ut å sette frem klare mål og en modell som samstemmer med disse i St.meld.nr.14 (2002-2003). Man kan vanskelig si at modellen overhodet ikke treffer målene, men å hevde det motsatte ville også være galt. De hierarkiske forventningene om eksplisitt formulerte målsettinger og høy grad av rasjonell kalkulasjon blir i liten grad støttet opp av empirien.

#### *Utreddning av en sammenslåing?*

”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat (...)”. Slik lød Stortingets mandat til regjeringen. ”Én etat” kan vanskelig forstå annerledes enn en

sammenslåing av etater. Hva slags type sammenslåing Stortinget ønsker – for eksempel hvorvidt den felles etaten skal være statlig eller kommunal – sies det ikke noe om, og er dermed opp til regjeringen å utrede. En oppfyllelse av dette mandatet må ses som et naturlig mål i regjeringens arbeid, i tillegg til de tre overnevnte mål. Men i hvilken grad har regjeringen utredet spørsmålet om én etat ved å sette frem modeller som fører til en sammenslåing? Og i hvilken grad vil den organisasjonsmodellen som regjeringen anbefaler føre til en sammenslåing av de tre etatene? Hva slags type sammenslåing er det i så fall snakk om?

Regjeringen har utredet to ulike varianter av én felles statlig etat. En variant der sammenslåingen er både horisontal og vertikal: Aetat, trygdeetaten og deler av sosialtjenesten slås sammen. Den andre varianten innebærer en ren horisontal sammenslåing av kun Aetat og trygdeetaten. Disse to modellene representerer helt klart en sterkere grad av sammenslåing enn regjeringens modell med samlokalisering. Allikevel er det ikke snakk om en full sammenslåing av alle tre etatene.

De to variantene av én felles statlig etat blir dessuten kritisert og betegnet som lite aktuelle modeller. Det står fremhevet i meldingen at regjeringen ikke ser det som aktuelt å samle alle tjenestene til sosialtjenesten i en statlig etat (St.meld.nr.14 (2002-2003:107)). Videre står det også tydelig at ”en felles etat må være statlig” (ibid). På grunn av standardiserings- og likebehandlingsargumenter er det ikke aktuelt å desentralisere folketrygdens ytelser samt arbeidsmarkedspolitikken. Men også den rent statlige modellen med Aetat og trygdeetaten blir kritisert for å bli en organisasjon med fare for lavere effektivitet, og et manglende fokus på målet om å få flere i arbeid. I det hele tatt en for kompleks organisasjon med et for bredt kontrollspenn.

Med andre ord gir BondevikII-regjeringen tydelig uttrykk for at den for det første ikke ønsker én etat på lokalt nivå. For det andre at den vil beholde deler av sosialtjenesten på lokalt nivå. For det tredje er regjeringen skeptisk til en ren statlig sammenslåing.

På tross av mye kritikk av de felles statlige modellene, skisseres det også fordeler med disse i meldingen. Gevinster i forbindelse med koordinering og reduksjon av dobbeltarbeid fremheves. Liknende fordeler blir og satt frem for modellen der kommunen har ansvaret for tjenesteytingen og staten har ansvaret for

inntektssikringen. Det antas at dette vil gi en bedre samordning av tjenester for brukere med sammensatte behov. Det vil si en modell som i stor grad er organisert med utgangspunkt i kasteballene. De forkastede modellene antas altså å ha positiv effekt på samordningsproblemene som man gjerne vil få bukt med.

Selv om Stortinget tydelig ba om en utredning av en sammenslåing, konkluderer regjeringen med at den ikke ønsker en modell som, verken delvis eller fullt ut, slår sammen de tre etatene til en, uansett forvaltningsnivå. Det ser ut til at enigheten mellom opposisjons- og regjeringspartiene, som prosessen startet ut med, bleknet underveis. Informasjonen som intervjuene ga, støtter opp om en slik tolkning. Flere av respondentene som arbeidet i sekretariatet fortalte at de og politikerne startet ut med en tanke om at én etat kunne være en god idé. Det var først halvveis i prosessen at både politikerne og deltakerne i sekretariatet slo fast at de ikke ønsket én felles etat. Spesielt synes turen til England å ha lagt føringer for dette valget, da politikerne ble fascinert av Jobcentre Plus-modellen. Sammenhengen mellom den engelske modellen og regjeringens modell påpekes også meldingen. Deltakerne i sekretariatet fortalte også at de fra et faglig ståsted fryktet at én etat ville bli en enorm og uoversiktlig organisasjon. Endring av ståsted i dette spørsmålet bryter med hierarkisk-instrumentell teoris antakelser om at prosesser kjennetegnes av en konsistent organisasjonstenkning. I tillegg bryter det med det naturlige målet om å utrede én etat, som Stortinget ba om.

Allikevel kan det argumenteres for at det kanskje var rasjonelt å endre organisasjonstenkningen underveis. Kasteballproblemet var ikke godt nok kartlagt, men den empiriske kunnskapen som fantes syntes å gi indikasjoner på at det var snakk om en liten gruppe. Ved en liten gruppe kasteballer fremstår en full sammenslåing som mindre rasjonelt. Imidlertid fører et slikt resonnement til et behov for å revurdere problemdefinisjonen som SATS startet ut med. Dette ble ikke gjort av regjeringen, og deres mål-middel tenkning på dette punktet fremstår som noe uklar.

Regjeringens negative holdning til en full sammenslåing var på den annen side nokså forutsigbart dersom man ser på dens tidligere mer prinsipielle uttalelser om temaet. I oktober 2001 uttalte den påtroppende Samarbeidsregjeringen, eller BondevikII-regjeringen, at den ønsket samarbeid mellom Aetat, trygdekontor og sosialkontor (Bondevik et al. 2001:47). Det står tydelig *samarbeid* og ikke

sammenslåing i Sem-erklæringen. I tillegg representerer ansvarsfordelingen mellom stat og kommune en egen politisk diskusjon. Det er så å si ingen partier (med mulig unntak av Fremskrittspartiet), som tydelig uttrykker at de generelt er for økt statliggjøring eller økt kommunalisering. Få partier ønsker å binde seg ved å fatte et generelt standpunkt, og det gjorde heller ikke Stortinget ved vedtaket om SATS. At regjeringen valgte å foreslå en modell der ansvarsfordelingen forble uendret, synes dermed naturlig. Samtlige av regjeringspartiene har uttalt at de på den ene siden er opptatt av at enkelte tjenester skal være statlige og standardiserte, og på den andre siden ønsker å opprettholde kommunenes funksjon og selvstyret.<sup>52</sup> Sistnevnte kommer også frem i regjeringens moderniseringsprogram ”Fra Ord til Handling”.

Riktignok erklærte stortingspolitikeren Vihovde at Venstre hadde gått inn for en sammenslåing tidligere. BondevikII-regjeringens politiske grunnlag sier noe annet, og det kan forstås dit hen at Venstre har måttet inngå kompromisser på dette området.

Regjeringens forutsigbare valg i forhold til spørsmålet om én etat er i tråd med forventningene om en hierarkisk aksess-struktur der bestemte deltakere bærer med seg bestemte problemer og løsninger.

Organisasjonsmodellen som regjeringen falt ned på innebar en samlokalisering lokalt. Denne modellen vil strengt tatt ikke føre til en sammenslåing, i og med at man beholder de spesialiserte etatene på statlig nivå og den kommunale sosialtjenesten. For å kalle en omorganisering en sammenslåing kreves det, som beskrevet i kapittel 2, at to eller flere virksomheter slås sammen til én. Dette medfører at man får én felles ledelse for den nye virksomheten. Dette er ikke tilfellet med regjeringens modell, da både den horisontale spesialiseringen på statlig nivå, samt den vertikale spesialiseringen, opprettholdes. Dermed eksisterer det fortsatt tre atskilte virksomheter og ledelser.

På den annen side kan samlokalisering karakteriseres som en svak eller partiell type sammenslåing. Dette slår også Statskonsult (2002:12) fast, ved å sette frem samlokalisering som trekk ved en svak grad av sammenslåing. En felles førstelinje mot publikum er også nevnt som et trekk som definerer en sammenslåing. Dette stemmer helt klart overens med regjeringens anbefalte modell. I tillegg representerer nye felles

---

<sup>52</sup> Høyres hjemmesider: By- og kommunepolitikk; Kristelig Folkepartis hjemmesider: Manifest Verdival i lokalpolitikken; Venstres hjemmesider: Prinsippprogram, kapittel 5 om stat og styring.

mål og strategier en sterkere grad av sammenslåing. Regjeringens modell samsvarer bare delvis med dette. De ulike etatene vil fortsatt ha separate strategier, men det vektlegges at de skal ha et felles overordnet fokus på arbeid. Dette fokuset skal brukes som en overordnet koordineringsmekanisme. Ut fra dette synes modellen å representere en svak form for sammenslåing.

Hva slags *type* sammenslåing representerer regjeringens modell? Mer spesifikt kan man skille mellom vertikale og horisontale sammenslåinger. Type sammenslåing er ikke så enkelt å avgjøre i denne sammenheng, fordi etatene plasserer seg både horisontalt og vertikalt i forhold til hverandre. En sammenslåing av bare Aetat og trygdeetaten ville være horisontal. Imidlertid omfatter SATS-reformen også sosialtjenesten og de ulike forvaltningsnivåene gjør at sammenslåingen også blir vertikal. Dette taler for en blandingsform av de to. På den annen side er det først og fremst samlokaliseringen lokalt som definerer sammenslåingen, og her ønsker regjeringen å ha kun jobbetatens og sosialtjenestens ansatte. Enkelte av pensjonsetatens tjenester tilbys riktignok, men de utføres av det lokale kontaktpunktet på vegne av pensjonsetaten. Slik det er fremstilt i meldingen skal det ikke være ansatte fra etaten for pensjoner og familieytelser ved det lokale "velferdskontoret". Dette taler for en mer vertikal type sammenslåing, der hovedsakelig dagens Aetat og sosialtjeneste får et felles fysisk kontaktpunkt. Regjeringens modell fremstår dermed som en svak grad av sammenslåing som hovedsakelig består av en vertikal samlokalisering.

Ut fra de modellene som settes frem i St.meld.nr.14 (2002-2003) blir konklusjonen at regjeringen bare delvis har utredet spørsmålet om én etat. Det er bare en av organisasjonsmodellene som nærmer seg en total sammenslåing av alle etatene til én etat; modellen der man slår sammen Aetat, trygdeetaten og deler av sosialtjenesten. Denne er imidlertid nokså sparsommelig beskrevet og drøftet i meldingen. Mangelen på utredning av én etat fikk regjeringen også mye kritikk for i Stortinget under behandlingen av meldingen. Kritikken kom fra både opposisjonen og flere interesseorganisasjoner som hadde avgitt høringsnotater. Disse mente at regjeringen ikke hadde gjort det den ble bedt om.

Det kommer tydelig frem at regjeringen falt ned på en rasjonalitet der full sammenslåing ikke var et ønskelig resultat av SATS-reformen. Modellene som ikke anbefales forkastes på grunn av både prinsipielle og substansielle argumenter, til tross for at disse representerer en sterkere type sammenslåing og antas å øke samordningen av etatene. I stedet anbefales en svak type sammenslåing, eller mer presist en samlokalisering. Dette er ikke i tråd med SATS-reformens utgangspunkt: På grunn av at brukere blir kasteballer trengs en utredning av spørsmålet om én etat. Det var dette Stortinget ba om, men regjeringen leverte noe annet.

#### **4.2.3 Oppsummering**

Ser man på deltakelsesaspektet ved prosessen kjennetegnes dette hovedsakelig av hierarkisk styring. Politisk ledelse hadde kontroll med hvem som deltok på hvilke arenaer, og satte selv premissene for de viktige beslutningene. Med andre ord var det i tillegg til å være hierarkisk styrt også en tydelig politisk styrt prosess. Eksterne aktører fikk i liten grad aksess, noe som var med på å understreke den politiske ledelsens kontroll.

På tross av at prosessen hadde et tydelig hierarkisk-instrumentelt preg hva deltakelse angikk, var selve aktiviseringen av aktørene noe mer problematisk. Beslutningen om å organisere arbeidet som et løst koplet prosjekt var sannsynligvis årsaken. Dette førte til koordineringsproblemer i perioder av prosessen, og viser en mindre hierarkisk-instrumentell side av prosessen.

Prosessten kjennetegnes i mindre grad av hierarkiske trekk når man ser på organisasjonstenkningen. Både stortings- og regjeringspolitikere startet ut med en definisjon av hva prosessen skulle dreie seg om som ga problematiske mål-middel sammenhenger. Dette vanskelige utgangspunktet forplantet seg videre inn i de fasene av prosessen der det ble arbeidet med det substansielle innholdet. Det var som om det oppstod en følgefeil. Organisasjonstenkningen var i stor grad preget av manglende klarhet i mål og organisasjonsmodeller på grunn av sammenhengen mellom kasteballproblemet og sammenslåing som ble fastslått i vedtaksfasen. I tillegg endret regjeringens tenkning rundt sammenslåing seg underveis i prosessen og målet om å

utrede en etat ble i liten grad nådd. Dette svekker inntrykket av en prosess kjennetegnet av hierarkisk-instrumentell tenkning.

Allikevel var prosessen preget av en hierarkisk aksess-struktur. Det vil si at muligheten for å kunne definere problemer og løsninger var begrenset til en mindre gruppe aktører, samt at bestemte aktører bar med seg bestemte problemer og løsninger. Her var det politikerne som formet policy-beslutningene. Prosessen var i stor grad kjennetegnet av forutsigbarhet når det gjaldt å definere aktuelle problemer og løsninger, noe som stemmer overens med de teoretiske forventningene.

#### **4.2.4 Forhandlings-instrumentell teori: Et mangfold av deltakere og innflytelsesrike koalisjoner?**

Det formelle deltakelsesmønsteret hadde helt klart en hierarkisk struktur. Forhandlings-instrumentell teori antar at deltakerkontrollen vil være preget av deltakelse fra et mangfold av aktører, noe som fører til forhandlinger og kjøpslåinger. Et mangfold av aktører deltok også i arbeidet med SATS-utredningen, og de deltok i hovedsak på bakgrunn av hierarkisk posisjon og formell rolle.

##### *Heterogene deltakere*

Selv om prosessen var kjennetegnet av en deltakelse kontrollert av formelle retningslinjer og hierarki fantes det elementer av forhandling *innenfor* disse rammene. Det var et nokså stort mangfold av aktører som var formelt organisert inn i prosessen på ulike deltakelsesarenaer. SATS-utredningen berørte en rekke departementer og offentlige enheter, og det deltok aktører fra storting, regjering, flere departementer, samt ytre etater og institusjoner. Aktørene som deltok på grunnlag av hierarkisk posisjon og formelle deltakelsesrettigheter representerte således en heterogen gruppe. Dette kan tolkes i retning av en deltakerstruktur som er hierarkisk, men som også er mer segmentert. Den er segmentert i den forstand at ulike saksområder er av ulik interesse for de forskjellige deltakerne. Eksempelvis var Kommunal- og regionaldepartementet spesielt interessert i spørsmålene knyttet til ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, mens Helsedepartementet var opptatt av tjenester relatert til deres departement; som utbetaling av helserefusjoner.



Spesielt deltakerne i kontaktutvalget forsterker inntrykket av at spesialister var hentet inn i forhold til de ulike beslutningene. Her satt deltakere på bakgrunn av berørthet og kompetanse. I tillegg ble Aksel Hatland, som har lang fartstid innen velferdsforskning, hentet inn for å lede utredningen. Utredningsarbeidet regjeringen stod overfor var omfattende og komplekst, og det kan synes som om prosessen ble åpnet for flere deltakere for å få frem en bredere kunnskapsbasis enn hva regjeringen og ledelsen i departementene besatt alene. Kontaktutvalget var et forum der spørsmål knyttet til utredningen kunne diskuteres. At deltakelsesstrukturen kan tolkes som noe segmentert viser til et forhandlingstrekk ved prosessen, og samsvarer med forhandlings-instrumentell teoris forventninger om deltakelse fra en heterogen gruppe aktører.

Imidlertid var det en gruppe aktører som i liten grad ble formelt organisert inn i prosessen: Interesseorganisasjonene. Unntaket var et par møter som ble arrangert av departementene. Disse møtene opplevdes i imidlertid mer som informasjonsmøter enn høringsmøter, og ga dermed interesseorganisasjonene liten mulighet for å påvirke innholdet i meldingen. Denne gruppen søkte representasjon og innflytelse, men fikk ikke innpass ved prosessens viktige deltakelsesarenaer, som for eksempel sekretariat og kontaktutvalg. Dette er altså i strid med forventningen om at eksterne aktører vil svekke den hierarkiske kontrollen til ledelsen ved få innpass og innflytelse over prosessen.

Allikevel fikk interesseorganisasjonene innpass i den parlamentariske fasen av prosessen. De deltok gjennom en høring i Stortingets sosialkomité. På den måten fikk de en viss innflytelse over prosessens utfall, men i liten grad over dens innhold.

Den brede deltakelsen førte til at sekretariatet ble organisert som et løst koplet prosjekt. Dette skapte som nevnt koordineringsproblemer. Departementsrådets rolle i prosessen fungerte dårlig, og Sosialdepartementet tok ikke et godt nok grep om styringen. I det hele tatt var det problemer med ledelsen av sekretariatets arbeid på grunn av den polysentriske organiseringen. Dette samsvarer med forventningen om at den hierarkiske styringen og kontrollen med deltakelsen vil være problematisk.

I hvilken grad ble prosessen styrt av en enhetlig ledelse? Som nevnt var prosessen toppstyrt av Stortinget og regjeringen. Deres forhold gjennom prosessen var først

preget av enighet som etter hvert snudde til uenighet. Storting og regjering representerer ikke en enhetlig ledelse, og dette gir prosessen et trekk av forhandling. Ledelse kan også bety regjeringen, spesielt gjaldt dette i utredningsfasen av prosessen. Det er ingen garanti for at deltakere fra samme hierarkiske posisjoner er en likeartet gruppe. De mest involverte statsrådene – Schou, Norman og Solberg – tilhører alle partiet Høyre, noe som taler for samsvar i politiske holdninger. Respondentene fra sekretariatet fortalte at av disse tre var det Schou og Normans departementer, Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet som dominerte prosessen. I tillegg var statssekretærutvalget et viktig organ for politiske avklaringer. Allikevel måtte SATS behandles i regjeringen og det krevde dermed enighet på tvers av de tre partiene. Med en koalisjonsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil det naturlig nok oppstå forhandlinger og kjøpslåinger innad i regjeringen. Den politiske ledelsen, forstått som regjeringen, fremstår som en heterogen gruppe på bakgrunn av at det er en koalisjonsregjering.

Oppsummert var dette en tett koplet prosess der det var vanskelig for interesseorganisasjonene å få innpass, og grad av innflytelse fulgte de hierarkiske linjene og deltakelsesrettigheter på de ulike arenaene. På tross av dette viser empirien at det fantes trekk av forhandling innenfor disse formelle rammene. Det var ingen enhetlig ledelse som styrte prosessen. I tillegg ble et mangfold av aktører formelt organisert inn i prosessen på bakgrunn av deres berørthet, kompetanse og interesser for ulike sider av SATS-reformen. Dette talte for en polysentrisk organisering av prosessen, som i perioder skapte koordineringsproblemer.

#### **4.2.5 Særinteresser, uenighet og kompromisser?**

Når det gjelder organisasjonstenkningen antar forhandlings-instrumentell teori at det vil være uenighet blant deltakerne om hva som er de riktige problemene og løsningene på grunn av deltakernes heterogenitet og særinteresser. Hvorvidt problemer og løsninger blir definert som aktuelle og valgt, avhenger i større grad av hvor bred støtte de har av de ulike deltakerne, enn at de er tuftet på rasjonell kalkulasjon. Den rasjonelle kalkulasjonen vil også bli svekket, da organisasjonstenkningen vil preges av

kompromisser som følge av forhandlinger. I hvilken grad kjennetegnes SATS-prosessen av disse trekkene?

I forhold til hva prosessen dreide seg om er det tvetydig hvorvidt det var enighet eller ikke mellom storting og regjering. I begynnelsen av prosessen var det en unison enighet på tvers av partifarger og mellom stortings- og regjeringsmedlemmer om hva prosessen dreide seg om; brukere som ble kasteballer og et behov for å utrede spørsmålet om én etat. Allikevel endte prosessen med uenighet mellom storting og regjering i den parlamentariske fasen. Uenigheten gikk da i hovedsak ut på hva som var den riktige løsningen; én etat bestående av Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten, eller en partiell sammenslåing ved å opprette et kontaktpunkt lokalt. Kasteballproblemet på den annen side, var Stortinget og regjeringen øyensynlig enige om under hele prosessen.

En mulig tolkning er at enigheten mellom storting og regjering sprakk underveis på grunn av det uklare mandatet som ble satt av Stortinget. Dette var den gjennomgående holdningen til respondentene fra sekretariatet. En respondent framholdt at Stortinget nok bevisst valgte å ikke grave dypt i saken, men heller overlot det til regjeringen. Dette for å utad beholde enigheten. En alternativ tolkning drar i retning av at regjeringen endret syn i spørsmålet om en sammenslåing underveis i prosessen. Dermed oppstod det uenighet mellom Storting og regjering i vedtaksfasen. Dissensen mellom Stortinget og regjeringen med hensyn til hva som er den riktige løsningen viser at organisasjonstenkningen var preget av forhandlig omkring hva prosessen dreide seg om.

Senere i prosessen kom det frem at flere av brukerorganisasjonene og flere av de faglige og administrative aktørene mente prosessen hadde startet i gal ende. Her oppstod det altså en uenighet mellom to blokker. Den ene blokken besto av deler av interesseorganisasjonene og deler av de faglig og administrativt ansatte, mens den andre blokken besto av regjeringspolitikere. De faglig og administrativt ansatte som mente det ville vært lurt å gå veien om en NOU hadde liten kontakt med brukerorganisasjonene underveis, og disse to gruppene kan derfor ikke ses som en allianse. I tillegg var det uenighet om dette spørsmålet innad i begge gruppene.

Politikerne var på den annen side en mer samlet gruppe og dro det lengste strået da denne prosessen var politisk styrt.

Valget om å gå rett på en stortingsmelding kan tolkes som at den sterkeste koalisjonen vant frem, heller enn at dette var et valg tuftet på rasjonell kalkulasjon, ut fra to resonnementer. For det første var det helt klart politikerne som hadde de sterkeste kortene i denne prosessen, og dermed var den mest ressurssterke koalisjonen. Dette fordi sekretariatet ikke var et uavhengig utvalg, men et politisk styrt sekretariat. For det andre er det en grunnleggende forskjell mellom regjeringsmedlemmene og embetsverket når det gjelder deres ansettelsesforhold. Regjeringsmedlemmene vet at ved neste valg kan det hende de må forlate regjeringslokalene. Det vil være en mulig tolkning at ønsket om å få SATS-reformen igjennom i Stortinget i løpet av valgperioden var et viktig motiv for valget om å gå rett på en stortingsmelding.

#### *En politisk styrt defineringsprosess*

Den brede deltakelsen åpner for en mer komplisert aksess-struktur og defineringsprosess. Når en prosess åpner opp for en bredere deltakelse for å øke kunnskapen kan det tolkes som en potensiell trussel mot den hierarkiske styringen (Christensen 1994:151). Flere av respondentene fryktet også en vanskelig prosess ut fra sakens kompleksitet og mangfoldet i deltakelsen. Imidlertid var prosessen i liten grad preget av forhandlinger mellom sekretariat og politisk ledelse når det gjaldt det substansielle innholdet. Dette er ikke å forstå som at det ikke var uenighet mellom disse. Det var helt klart uenighet mellom politikerne og de faglige og administrative ansatte på en del punkter, men den stramme politiske styringen av sekretariatet gjorde at det ikke var forhandlinger mellom likverdige parter. Enkelt sagt trakk sekretariatet det korteste strået ved uenighet med statsrådene og regjeringen<sup>53</sup>. Dette var en prosess der regjeringen satte premissene, noe som bryter med forhandlings-instrumentell teoris forventninger.

Uenighetene som oppstod innad i sekretariatet, som for eksempel om viktigheten av målene for reformen, ble avgjort av hvilken stilling politikerne hadde til saken.

---

<sup>53</sup> Samtidig skal ikke faglige og administrative deltakeres innflytelse på politikerne helt undergraves, da dette er en gruppe med tungtveiende faglig kompetanse på ulike felt, som politikerne i mange tilfeller mangler.

Dette gjaldt også den vanskelige diskusjonen om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Her kom politikerne inn halvveis i prosessen med et tydelig premiss om at denne ikke skulle røres. Dermed måtte deltakerne i sekretariatet legge den diskusjonen død og argumentere ut fra regjeringens ståsted.

Deler av organisasjonstenkningen fremsto som uklar og i liten grad tuftet på rasjonell kalkulasjon. Uklare mål, valg av en organisasjonsmodell som kun fører til en samlokalisering og uklare beskrivelser av hvem som skal ha ansvaret for den nye førstelinjen er de mest fremtredende eksemplene. Denne uklare tenkningen kan på den ene siden ses som et resultat av at reformen er omfattende og kompleks, og på tross av den brede deltakelsen av aktører med ulik kompetanse, har det vært vanskelig å tenke helhetlig.

På den annen side kan denne uklarheten ses som et tegn på at regjeringen bevisst har valgt å ikke gå for mye i dybden på enkelte saker, heller beskrive de diffust. Dette for å beholde enigheten. Den uklare organisasjonstenkningen kan tyde på at det har vært delte meninger og diskusjoner innad i regjeringen, som har ført til mer vage kompromissløsninger. Flere respondenter fra sekretariatet bekrefter også at endel løsninger er brede kompromisser.

De ulike departementene hadde sine kjernesaker som de kjempet for å få gjennomslag for. Blant annet står det tydelig i meldingen at det lokale kontaktpunktet skal yte tjenester på oppdrag fra pensjonsetaten. Utbetaling av helserefusjoner blir spesifikt nevnt som en av disse ytelsene. Dette var en viktig sak for Helsedepartementet i allianse med trygdeetaten. De ønsket at også pensjonsetatens brukere skulle få bistand ved det lokale kontoret. En kjernesak for Finansdepartementet var prinsippet om kostnadsansvar. Regjeringens forslag endte også med separate ansvars- og fullmaktslinjer i det lokale kontaktpunktet for å unngå kostnadsomveltninger. Videre var Kommunal- og regionaldepartementet naturlig nok opptatt av at kommunene skulle vernes som førsteinstans. Konklusjonen i meldingen er dermed noe tvetydig at staten skal ha "sørge-for" ansvaret og kommunene skal *tilbys* driftsansvaret for det lokale kontaktpunktet. Driftsansvaret er imidlertid frivillig. Empirien kan her tolkes, i tråd med forhandlings-instrumentell teori, som at

organisasjonstenkningen i mindre grad er preget av rasjonell kalkulasjon, men heller preges av de mest ressurssterke aktørenes preferanser.

Av alle diskusjonene som kom opp i forbindelse med SATS var ansvarsfordelingen mellom stat og kommune den vanskeligste. Dette ble uttalt av samtlige av respondentene fra sekretariatet. Denne diskusjonen ble imidlertid løst av det politiske premisset om at ansvarsfordelingen ikke skulle endres. I tillegg vokste det frem en enighet mellom faglige og administrative aktører og politikerne underveis i prosessen om at en full sammenslåing ikke var ønskelig. Man falt ned på en mer ”harmonisk løsning”, som en respondent uttalte det, der man lot stat-kommune debatten ligge. Dette viktige valget ble meget førende for den organisasjonsmodellen man endte opp med å anbefale.

#### **4.2.6 Oppsummering**

Deltakelsen under SATS-utredningen støtter opp under forventningene til forhandlingsinstrumentell teori ved at prosessen ble åpnet for et mangfold av aktører på bakgrunn av berørthet og kompetanse. Dette taler for at deltakelsen hadde segmentære trekk. Det oppstod forhandling innenfor rammene som var satt for deltakelsen, da deltakerne representerte en heterogen gruppe med ulike særinteresser,

Imidlertid kjennetegnes prosessen av en sterk politisk styring, og det var helt klart regjeringen som hadde størst innflytelse over innholdet i reformen. Det var en skjevhet i forhandlingstygde mellom politikerne og faglige og administrativt ansatte. Dette er et klart kjennetegn ved organisasjonstenkningen. Uenigheter innad i sekretariatet, og mellom faglig og administrative aktører og politisk ledelse, ble i siste instans løst av politikernes vurderinger. På den måten er de empiriske funnene ikke i tråd med de teoretiske forventningene om forhandlinger og kjøpslåinger. På den annen side var deler av organisasjonstenkningen uklar og i liten grad tuftet på rasjonell kalkulasjon. Det var forhandlinger innad i politisk ledelse om en del spørsmål, spesielt knyttet til det lokale kontaktpunktet, og flere løsninger var brede kompromisser på tvers av departementer. En nærliggende tolkning er at man har måttet ”kjøre slalåm” mellom de ulike departementene for å finne en løsning som alle kunne enes om. I siste fase av prosessen ble det også tydelig at Stortinget og regjeringen ikke representerte noen

enhetlig ledelse, og at de var uenige om hva som var den rette løsningen. Dette viser at organisasjonstenkningen også var kjennetegnet av forhandling.

### **4.3 Et institusjonelt perspektiv**

#### **4.3.1 Kulturteori: Deltakelse ut fra ”logic of appropriateness”?**

Tidligere i analysen har det kommet frem at deltakelsen hovedsakelig er kjennetegnet av hierarkiske trekk. Det er vanskelig å finne noe i det empiriske materialet som støtter opp under kulturteoriens forventninger om at deltakelsen, både deltakerstruktur og aktiviseringen, er preget av uformelle normer om hvem det anses som passende å ha med. Aktører uten formelle deltakelsesrettigheter fikk i liten grad innpass og mulighet for å utøve innflytelse over prosessen. Grad av innflytelse var i stor grad sammenfallende med hierarkisk posisjon, mer spesifikt gjaldt dette innen det politiske hierarki.

#### **4.3.2 Organisasjonstenkning preget av sti-avhengighet?**

Fokuset for kulturteorien vil ligge på den eksisterende organisasjonsstrukturen, da teoriens overordnede forventning er at organisasjonstenkningen vil være preget av sti-avhengighet. Denne måten å se prosesser på er ikke like fremtredende ved de instrumentelle teoriene som i større grad er opptatt av hva som er rasjonelt og fører til måloppnåelse.

I hvilken grad har den eksisterende løsningen med tre separate enheter bundet opp og modifisert reformforslaget? Stortingets vedtak sender signaler om omfattende endringer i organisasjonsstrukturen idet vedtaket lød ”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat (...).” Dersom det ble vedtatt å slå sammen Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten til én etat (statlig eller kommunal), ville det vært å regne som en drastisk organisatorisk endring. Vedtaket i Stortinget var derfor i liten grad kompatibelt med den eksisterende organisasjonsstrukturen.

Imidlertid ble ikke en én-etats modell anbefalt av regjeringen. Den anbefalte modellen representerer en mye mindre drastisk endring, og det kan tolkes, i tråd med kulturteorien, at sti-avhengigheten har gjort seg gjeldende og modifisert

reformforslaget. Regjeringens modell kan tolkes som at den i stor grad er tuftet på tradisjon og normer for hva som er passende, heller enn rasjonell kalkulasjon. Det vil si at historien binder opp. Prosessen kjennetegnes således av at dagens vel etablerte organisasjonsstruktur har vært vanskelig å endre, og har lagt føringer for hva regjeringen har sett på som riktige organisasjonsløsninger i defineringsprosessen. Alt i alt synes sti-avhengigheten å være det kulturelle trekket som er mest fremtredende i prosessen.

Men hvorfor ble det slik? For det første kan man peke på etatenes lange eksistens. Sosialhjelp har vært et lokalt ansvar siden 1100-tallet og vedtaket i Frostatingsloven. Trygdeetatens røtter strekker seg tilbake til opprettelsen av Rikstrygdeverket i 1894, og Aetat har tilknytning til arbeidsløshetskassene på 1880-tallet. Med andre ord har det vært en lang tradisjon for at trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten har vært separate enheter. Alle tre enhetene kan ses som organisasjoner som har vært igjennom en institusjonaliseringsprosess, og i dag fremstår som institusjoner med en verdi i seg selv og en distinkt identitet. De kan sies å ha en institusjonell integritet i sine omgivelser. En sammenslåing vil kunne true den særegne kulturen og identiteten til disse tre *institusjonene*, og det er rimelig å anta at en slik beslutning trengs å modnes. Som Selznick (1997) hevdet er det ikke slik at institusjoner ikke endrer seg, men de gjør det gradvis og over tid. Tidligere forskning har også vist at dersom forslag først blir avvist, men deretter har blitt repetert og holdt frem over tid så har dette en betydning, gjerne i positiv retning, for om de senere blir godtatt (March og Olsen 1983:288). SATS-forslaget tar opp gamle temaer, men det konkrete forslaget om en sammenslåing er nytt og det er muligens derfor det vekker motstand.

For det andre er det et viktig poeng at de involverte etatene tilhører ulike forvaltningsnivåer. Denne faktoren henger sammen med den lange tradisjonen for at etatene har vært separate, men synes å gjøre sammenslåingen enda vanskeligere kulturelt sett. Som nevnt ovenfor, er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune en egen politisk diskusjon der politikerne nødig vil ta et generelt standpunkt. Det synes som om det er en vegring mot trekke inn en diskusjon som i stor grad er tilknyttet en rekke historiske normer, og som ville inkludere statlige så vel som kommunale aktører



og deres syn på saken. Regjeringens valg om å ikke gjøre noe med ansvarsfordelingen kan derfor ses som nok en indikator på at eksisterende løsninger binder opp.

For det tredje fantes ikke noen tidligere sammenslåing av samme format her i Norge. En respondent fra sekretariatet uttrykte også at dette gjorde prosessen nokså unik i seg selv. Ingen av de involverte aktørene hadde erfaring med denne typen problemstilling. Dette kan tolkes som at det ikke fantes noen slik forvaltningstradisjon i Norge, og at det dermed var vanskelig å skulle utforme den første og største forvaltningsreformen i sitt slag. Litt overdrevet kan man si at SATS ville blitt den største reformen innen velferdsstaten siden dens opprinnelse i 1966.

Den uklare organisasjonstenkningen kan tolkes ut i fra at historien har lagt føringer for beslutningsmulighetene i prosessen. Regjeringen snudde fra å være tilhenger av én etat, til å bli en motstander av en slik reform. Denne motstanden er i tråd med kulturteoriens forventninger. De ansattes holdning til reformen er imidlertid vanskeligere å få tak på. De var entusiastiske da vedtaket om én etat kom, og var ikke fornøyd med regjeringens modell. Dermed ser det ut som om de ønsket én etat, noe som bryter med forventningene om at nettopp denne gruppen ville være sterkt imot en sammenslåing. På den annen side har ikke denne gruppen kommet med noen tydelig uttalelse om hva slags modell de ønsker. De fikk i liten grad mulighet til å delta under utredningen, og hvordan de egentlig stiller seg til det konkrete spørsmålet om en etat er vanskelig å vite<sup>54</sup>.

#### **4.3.3 Myteteori: Legitime aktører?**

Den korporative tradisjon har gjennom lang tid stått, og står fortsatt, om enn i endrede former, sterkt i Norge (Nordby 1994). Interesseorganisasjonenes deltakelsesrettigheter har stått sterkt her til lands og gitt beslutningsprosesser økt legitimitet. Og ”for politiske institusjoners vedkommende er det (...) særlig viktig at beslutningsprosedyrene oppfattes som legitime” (Egeberg 1989a:23).

Når regjeringen fikk sitt mandat av Stortinget valgte de å sette ned en intern utredningsgruppe; et sekretariat bestående hovedsakelig av internt ansatte med unntak

---

<sup>54</sup> Intervjuene med arbeidstakerorganisasjonene ga også lite informasjon om deres ståsted. Ingen av respondentene konkretiserte hva slags modell de ønsket.

av den eksterne lederen. Dette er i tråd med den trenden som oppstod på 1980-tallet der bruken av midlertidige utvalg sank (Nordby 1994:103). I stedet valgte man å sette ned interne arbeidsgrupper, med deltakere fra departementene, for å utføre utredningene.

Debatten i Stortinget om St.meld.nr.14 (2002-2003) viste at opposisjonen var uenig med denne trenden og regjeringens valg om å nesten ekskludere interesseorganisasjonene fra prosessen. Manglende høringer var et av ankepunktene i Stortingets kritikk av utredningsarbeidet. Sosialminister Ingjerd Schou uttalte i Stortinget at det var liten tid til å ha høringer. SATS hadde vært en utredning under sterkt tidspress, og derfor var det vanskelig tidsmessig å gå om en NOU med lange høringsfrister. Krysspresset mellom effektivitet og legitimitet ser ut til å ha gjort seg gjeldende. Den manglende deltakelsen fra organiserte interesser syntes å svekke prosessens legitimitet, noe som bryter med myteteoriens forventninger om at deltakelsen vil være styrt av hvem det anses som legitimt å ha med.

#### **4.3.5 Problemer og løsninger ut fra myter og moter formet av tidsånden?**

Den overordnede forventningen ut fra myteteorien er at reformer kommer som et resultat av press fra omgivelsene der enkelte organisasjonsformer er mer foretrukne enn andre. Implisitt her ligger det en antakelse om at defineringen av problemer og løsninger vil være påvirket av hva som er "inn i tiden". I hvilken grad var dette gjeldende for SATS-reformen? Lå det et press fra omgivelsene bak Stortingets vedtak, og oppfattelsen av hva prosessen dreide seg om?

Proessen dreide seg om en problemdefinisjon som fokuserte på brukere som blir kasterbatter mellom etater. Denne problemstillingen kan ses som både gammel og moderne. Dette er på ingen måte noen ny problemstilling, som vist i kapittel 3. Organiseringen av det offentlige velferdsapparatet og problemet med overlappende grenseflater og gråsoner fremstår som nesten uløselig. Fordi enhver omorganisering av velferdsetatene vil alltid skape nye gråsoner og samordningsproblemer. Det er vanskelig å finne den optimale inndelingen. Allikevel kan problemstillingen ses som moderne ved at den har fått fornyet aktualitet gjennom NPM-bølgens orientering mot at befolkningen er brukere, heller enn borgere. Dette er i samsvar med myteteoriens

resonnement om at gamle problemer og løsninger kan vende tilbake etter en viss ”inkubasjonstid” (Røvik 1998). I et slikt lys er SATS-reformen med sitt kasteballproblem og dermed sterke brukerperspektiv ”inn i tiden” og i tråd med forventningene til myteteorien.

Kasteballproblemet fremstår på mange måter som en myte ved at den raskt slo røtter som den riktige problemdefinisjonen uten at det ble stilt særlig spørsmål om problemets omfang og realitet. Problemet syntes å bli definert som en objektiv sannhet. Stortinget ba ikke om en utredning av problemet, men syntes å ta det for gitt. Likeledes som man tok for gitt at det var behov for å utrede en sammenslåing av Aetat, trygdetaten og sosialtjenesten som løsning på dette problemet. Som vist tidligere kan denne mål-middel sammenhengen sies å være usikker på bakgrunn av manglende kunnskapsgrunnlag om kasteballproblemets omfang.

Denne problemoppfatningen la også sterke føringer for valg av organiseringsprinsipp. NPMs brukerfokus gjør at organisering ut fra klientell fremstår som det mest tidsriktige og naturlige valget. Det er hva omgivelsene krever. I og med at et det ble fastsatt i mandatet at reformen skulle ha et brukerperspektiv, ble organisasjonsløsninger som i hovedsak organiserte ut fra formål sterkt kritisert. For eksempel gjaldt det modellen med Aetat, trygdetaten og deler av sosialtjenesten, som ble kritisert for å bli for omfattende og for lite fokusert på brukerne.

På den annen side er organiseringen ut fra klientell også problematisk i regjeringens modell. Riktignok får man i større grad samlet brukere som har mulighet for å komme i arbeid i en organisasjon (jobbetaten). Imidlertid er denne gruppen meget heterogen da den spenner fra arbeidssøkende til personer på uføretrygd. Samtidig vil flere av brukerne til sosialtjenesten også kunne klassifiseres som ”brukere med mulighet for å komme i jobb”. Det lokale kontoret synes å være svaret på dette overlappet av brukere, men det representerer ikke én organisasjon. Alt i alt synes det som om regjeringen har hatt problemer med å klassifisere brukerne i klare kategorier ut fra kasteballproblematikken og målet om flere i arbeid. Dermed blir det også vanskelig å organisere med basis i klientell.

Valget av en organisatorisk reform som løsningen på problemet er tidsriktig. *Modernisering* av offentlig sektor gjennom forvaltningsreformer har vært et prioritert

område for BondevikII-regjeringen, akkurat som *fornyelse* av offentlig sektor var det for den siste Stoltenberg-regjeringen. Vekt på brukerretting og effektivisering er to av hovedmålene i reformprogrammet "Fra Ord til Handling." Det står også tydelig i regjeringens mandat at utredningen skal ha et brukerperspektiv, og målene for reformen bekrefter dette. I tillegg ga SATS regjeringen en mulighet til å sette fokus på arbeid. I og med den relativt høye arbeidsledigheten, samt bekymringer for kommende pensjonsutgifter har dette vært et sentralt politisk tema denne valgperioden.

Imidlertid bryter SATS med reformprogrammet og NPM-ideologiens tro på spesialisering og desentralisering ved å omfatte en despesialisering og sammenslåing etater. Dette bryter med antakelsen om at reformen vil gjenspeile de gjeldende organisasjonsmotene. Imidlertid viste dette seg å bare være Stortingets agenda. Defineringsprosessen under utredningen viste at regjeringen valgte å anbefale en mer desentralisert løsning som likner offentlige servicekontor. Her kan det synes som henvisningen til en liknende modell i England blant annet brukes som en kilde til legitimitet. Det er i overensstemmelse med myteteoriens forventninger om at det vil henvises til andre virksomheter som har gjennomgått liknende endringer. Sammenslåingen som Stortinget siktet mot, og som ble en del av aksess-strukturen, var dermed en mindre moderne organisasjonsløsning enn den regjeringen valgte.

Utgangspunktet for og innholdet i utredningen fremstår totalt sett som svært preget av de institusjonelle omgivelsene. Samtlige av respondentene hevdet at dette var en høyt prioritert politisk sak, og SATS ble flagget som et av de store moderniseringsprosjektene til regjeringen. Denne sammenhengen med reformprogrammet og Victor Normans moderniseringsprosjekt gir et inntrykk av at SATS også var av stor symbolsk betydning slik myteteorien forventer. Dette gjelder både for opposisjonen som tok initiativet og for regjeringen. Dette er i tråd med myteteoriens forventning om at reformer ofte er symbolsk orienterte. De gir en mulighet til å utvikle image utad (Lægreid og Roness 1999:326).

Gjennom denne organisatoriske reformen kunne politikerne vise vilje til å gjøre noe med tre "tunge" velferdsetater, samt tydeliggjøre evne til fornyelse og tidsriktighet. SATS ga politikerne, og spesielt regjeringen, mulighet til å diskutere modernisering av velferdsforvaltningen, og å sette fokus på tidsriktige politiske

holdninger som brukerretting og effektivitet. BondevikII-regjeringen kunne få en bauta stående etter seg på det velferdspolitiske området. Valget om å ikke gå om en NOU forsterker inntrykket av at det eksisterte en iver etter å få reformen vedtatt.

Brunssons (1989:22) beskrivelse av ”den politiske organisasjonen”<sup>55</sup> som er opptatt av problemer og ikke løsninger, treffer godt her. Den politiske organisasjonen er en karakteristikk av en idealtypisk organisasjon ”(...) som er dypt involvert i politisk atferd og beslutninger” (ibid:20), noe som storting og regjering er de fremste eksempler på. Organisasjonen følger beslutningsrasjonalitet og ikke handlingsrasjonalitet, samt har en forkjærlighet for uløselige problemer. Den har stor vilje til å analysere og diskutere problemer, men dette fører ikke nødvendigvis til handling. SATS-reformen ga nettopp en slik anledning til å diskutere omfattende og komplekse problemer innen velferdspolitikken. Hvorvidt reformen kun ville fungert som ferniss og i liten grad fått konsekvenser for den faktiske handlingen, er det umulig å si noe om siden SATS ikke ble vedtatt. Men at reformen hadde et symbolsk aspekt og at organisasjonstenkning treffer tidsånden, fremstår nokså tydelig.

---

<sup>55</sup> Den andre idealtypen av en organisasjon er ”handlingsorganisasjonen”, der en fabrikk er et godt eksempel (Brunsson 1989:18).



## **5 Oppsummering og drøftning omkring tilbakesendelsen**

### **5.1 Innledning**

Formålet med denne studien har vært å få en dypere innsikt i utredningsprosessen som førte frem til St.meld.nr.14 (2002-2003). Mer spesifikt har problemstillingen tatt utgangspunkt i aktørmønstre, organisasjonstenkning og innflytelsesforhold. Dette for å kunne beskrive kjennetegnene ved hovedtrekkene i prosessen. En bred teoretisk tilnærming har blitt benyttet for å belyse og fortolke empirien. Et overordnet kjennetegn er at dette var en stramt politisk styrt prosess i alle av reformens faser. Initiativet kom fra Stortinget, og regjeringen styrte utredningen ved å sette ned et internt sekretariat som politikerne satte premissene overfor. I tillegg var det spesielle med denne prosessen at stortingsmeldingen ble sendt tilbake. Stortinget mente at regjeringen ikke hadde ”levert varene”. Opposisjonen og regjeringen hadde i siste fase en uoverensstemmende organisasjonstenkning. I tillegg synes det som om to parlamentarisk uerfarne statsråder i for liten grad tok hensyn til at de representerte en mindretallsregjering. Etter andre runde med utredning fikk imidlertid regjeringen oppslutning om sin modell. Denne gangen hadde regjeringen på den annen side i større grad imøtekommet Stortingets ønske.

### **5.2 Hovedtrekkene i prosessen**

Hva har så kjennetegnet hovedtrekkene i prosessen i arbeidet med St.meld.nr.14 (2002-2003)? Når det gjelder deltakerkontrollen generelt var et hovedtrekk ved denne at den var stramt hierarkisk styrt. Politisk ledelse hadde full kontroll med deltakerstrukturen, og dermed hvem som fikk delta på de ulike arenaene. Allikevel var det også et kjennetegn ved deltakelsen at den fremsto som noe segmentert, det vil si spesialisert. Prosessen bar også preg av at det oppstod forhandling innenfor de formelle rammene for deltakelsen. Deltakerne representerte en heterogen gruppe aktører med sine særinteresser, og verken regjeringen alene eller Stortinget og regjeringen sammen representerte en enhetlig ledelse. Reformens kompleksitet kan sies å ha blitt gjenspeilet i deltakelsen.

Valget om å levere utredningen som en stortingsmelding ble førende for organiseringen av deltakelsen, spesielt med hensyn til deltakerstrukturen. En stortingsmelding jobbes vanligvis frem internt i forvaltningen, og arbeidet med SATS ble dermed organisert som en intern politisk prosess. Det ble nedsatt et sekretariat for politisk ledelse og ikke et offentlig oppnevnt utvalg. Interesseorganisasjonene ble ikke formelt organisert inn på noen av de viktige beslutningsarenaene. Dette kan synes å ha svekket legitimiteten til prosessen, noe som blant annet Stortingets kritikk av dette valget illustrerer.

Det var bare en til dels tett koplet prosess, da den ble åpnet opp for et mangfold av deltakere. Aktiviseringsprosessen var mer problematisk enn den klare deltakerstrukturen. Den brede deltakelsen og valget om å organisere sekretariatet som et løst koplet prosjekt, skapte koordineringsproblemer i perioder av prosessen.

Hovedtrekkene ved organisasjonstenkningen kan, i motsetning til deltakerkontrollen, i liten grad karakteriseres som hierarkiske. Forventningene om en klar og rasjonell tenkning var i liten grad i samsvar med de empiriske funnene. Her var forhandling og sti-avhengighet de mest sentrale kjennetegnene. I tillegg var symbolske aspekter ved reformen fremtredende.

Mål-middel tenkningen var uklar når det gjaldt defineringen av kasteballproblemet og organisasjonsendring som løsning. Denne definisjonen av hva reformen handlet om ble satt som utgangspunkt av et enstemmig Storting, og ble førende for den videre defineringen. Organisasjonstenkningen omkring reformens substansielle innhold viste at det bare til en viss grad var samsvar mellom målene for reformen og organisasjonsmodellene. Dessuten, og kanskje mest sentralt, ble kravet fra Stortinget om å utrede en sammenslåing i liten grad oppfylt. Regjeringen utredet ingen full sammenslåing og deres forslag til modell innebar kun en partiell, eller svak grad av sammenslåing. Forslaget innebar sammenslåingselementer i form av endring av fysisk struktur gjennom samlokalisering, men ikke mer sterke elementer som ny ledelse og felles mål og strategier.

Tenkningen var i stor grad kjennetegnet av forhandlinger og kompromisser, noe som henger sammen med at dette var en polysentrisk reform. På grunn av den politiske styringen var riktignok dette en prosess der regjeringen i siste instans fattet de viktige



beslutningene. Den skjeve maktbalansen mellom sekretariatet og politisk ledelse gjorde at det ikke var forhandling mellom likestilte aktører. Imidlertid var flere av løsningene i meldingen et resultat av kompromisser innad i regjeringen. Man måtte sondere mellom de involverte departementene for å finne en løsning alle kunne enes om. I tillegg representerte Stortinget og regjeringen heller ingen enhetlig ledelse, og enigheten mellom disse sprakk i løpet av prosessen. Stortinget ønsket én etat, mens regjeringen leverte et forslag som innebar tre. Regjeringens tenkning var ikke konsistent gjennom prosessen, da den i utgangspunktet var begeistret for vedtaket om én etat.

Et sentralt trekk ved tenkningen var i tillegg knyttet til kulturteorien. Det kan synes som om gamle løsninger bandt opp i defineringsprosessen. Det vil si at stivhengigheten modifiserte reformens utgangspunkt som var en omfattende endring av organisasjonsstrukturen. De tre etatene har en lang historie som atskilte organisasjoner med sin distinkte identiteter. Videre stod det helt sentralt at tenkningen ble ytterligere komplisert av etatenes tilhørighet til ulike forvaltningsnivåer. Den betente diskusjonen om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune kom dermed opp. Halvveis inn i prosessen kom det inn et politisk premiss om at den vertikale ansvarsfordelingen ikke skulle røres. Dette kan tolkes både ut fra at historiske normer bandt opp, og at regjeringen ikke ville risikere uenighet innad i kollegiet. Forhandlingstrekkene og de kulturelle trekkene synes her å ha en forsterkende effekt på hverandre.

Et viktig hovedtrekk var også at SATS-reformen var en nokså unik reform. Sekretariatet hadde ingen liknende sammenslåinger av det formatet å sammenlikne med. Det manglet erfaring og tradisjon i forvaltningen med denne typen reformer.

Til slutt var et av hovedtrekkene ved denne prosessen at reformen også hadde et symbolsk aspekt. Stortinget valgte riktignok å gå mot forvaltningstrendene ved å foreslå en sammenslåing. Allikevel satte stortingsrepresentantene det tidsriktige kasteballproblemet på dagsorden. Dette ble imidlertid gjort uten å vurdere hvorvidt denne problemdefinisjonen hadde røtter i virkeligheten. Således var den uklare organisasjonstenkningen og mytefaktorene delvis knyttet sammen i denne prosessen.

Regjeringen fulgte opp ved å fronte SATS som et av sine store moderniseringsprosjekter, og fikk muligheten til å vise evne og vilje til modernitet.

Det NPM-inspirerte moderniseringsprogrammet til BondevikII-regjeringen, "Fra Ord til Handling", la føringer for valg av mål og løsninger i meldingen. Det viktige valget om å foreslå en lokal samlokalisering samsvarer med NPMs forfektelse av desentralisering. Empirien viser at organisasjonstenkningen i stor grad var i tråd med tidsånden, og det kan synes som om SATS fungerer som et godt eksempel på at det er enklere å fatte beslutninger i tråd med tidens strømninger enn mot dem (March og Olsen 1983:288)

Disse trekkene ved deltakelsen og tenkningen gir implikasjoner for innflytelsesforholdene under prosessen. For det første er det tydelig at dette har vært en politisk styrt prosess fra begynnelse til slutt. Faglige og administrative aktører, samt mer eksterne aktører, fikk i liten grad utøve innflytelse over prosessen. Imidlertid har storting og regjering hatt ulik grad av innflytelse i ulike faser av prosessen. Stortinget hadde størst innflytelse og makt over initiativfasen og vedtaksfasen. Det var representantene her som fikk satt reformen på dagsorden, og vedtok at spørsmålet om én etat skulle utredes. Stortingets rolle som forvaltningspolitisk aktør kan ses som uproblematisk i og med den brede politiske enigheten om SATS i initiativfasen. På den annen side er det et kjennetegn ved prosessen at det oppstod en uenighet underveis mellom storting og regjering i spørsmålet om én etat. I utredningsprosessen var det helt klart regjeringen som hadde størst innflytelse over innholdet i reformen. Den hadde liten kontakt med Stortinget underveis, og jobbet frem stortingsmeldingen på egen hånd. I vedtaksfasen var det imidlertid Stortinget som satt på de sterkeste kortene, noe som ble illustrert gjennom vedtaket om tilbakesendelse.

Alt i alt var de instrumentelle teoriene velegnet til å kaste lys over prosessen når det gjaldt deltakelsesaspektet og innflytelsesforhold. En hierarkisk deltakerkontroll med innslag av segmentære trekk samsvarer med forventningene innenfor dette perspektivet. I tillegg fulgte grad av innflytelse de hierarkiske linjene til den parlamentariske styringskjeden. Kulturteoriens forventninger om at deltakelsen er styrt av uformelle normer og tilknytninger fantes det ikke belegg for å hevde ut fra studiens empiriske materiale. Myteteorien var fruktbar for å få belyst deltakelsens legitimitet i omgivelsene, og viste at utestengelsen av interesseorganisasjonene hadde en negativ effekt på Stortingets oppfatning av deltakelsen.

Et hovedtrekk ved organisasjonstenkningen var at denne var preget av lav grad av rasjonell kalkulasjon. Forhandlings-instrumentell teori og kulturteorien var spesielt fruktbare teoretiske tilnærminger for å forklare denne uklarheten. Reformens involvering av flere departement med ulike fanesaker, samt Stortinget og regjeringen som en splittet ledelse, ga tenkningen tydelige trekk av forhandling. Kulturteoriens forventninger om at historiske normer og tradisjoner ville modifisere reformforslagene kom også frem i analysen av empirien. SATS-reformen viste seg å også være symbolsk orientert. Den ble satt i sammenheng med den generelle moderniseringen av offentlig sektor, og det ble fokusert på både problemer og løsninger i tilknytning til reformbølgen NPM.

### **5.3 Tilbakesendelse av stortingsmeldingen**

SATS-prosessen var kjennetegnet av en hierarkisk deltakelse, en uklar organisasjonstenkning preget av forhandling og sti-avhengighet, samt en stram politisk styring. Et annet sentralt kjennetegn var også at prosessen endte med et vedtak om tilbakesendelse av meldingen. På den måten kan man karakterisere prosessen som mislykket. Det kan være interessant å gå nærmere inn på forholdene rundt tilbakesendelsen. I og med at denne studien representerer en organisasjonsteorisk analyse er det her stilt spørsmålet: I hvilken grad kan prosessuelle aspekter forklare at meldingen ble sendt tilbake? Forholdet mellom storting og regjering, og kritikken av meldingen i den parlamentariske fasen vil her stå sentralt.

Den politiske ledelsen lyktes i å åpne prosessen for en bred deltakelse, men beholdt fortsatt kontroll over prosessen. Deltakerkontrollen, som var hierarkisk og politisk styrt, kan dermed i liten grad ses som forklaring på tilbakesendelsen. På den annen side ble interesseorganisasjonene i liten grad tatt med i prosessen. Denne mangelen på legitimitet synes å ha vært et viktig punkt i Stortingets kritikk av utredningsprosessen, og kan ses som en medvirkende årsak til vedtaket om tilbakesendelse. I tillegg jobbet flere av interesseorganisasjonene aktivt opp mot sosialkomiteen for å få reformen utsatt. Muligens har de hatt en påvirkning på komiteens, og senere Stortingets, vedtak.

Hovedforklaringen synes å finnes i aspekter ved organisasjonstenkningen. For det første var tenkningen i stor grad preget av kasteballproblematikken som raskt slo røtter som den riktige problemdefinisjonen, og som videre førte til usikre mål-middel sammenhenger. Generelle mål som var vanskelige å sammenstille med organisasjonsmodellene, viser at dette var en kompleks og omfattende reform der mange hensyn skulle koordineres. Reformens kompleksitet kan i seg selv ses som en årsak til at meldingen ble sendt tilbake.

Den viktigste, og mest opplagte årsaken synes imidlertid å skyldes Stortingets og regjeringens motstridende organisasjonstenkning. Man evnet å oppnå enighet mellom samtlige aktører i begynnelsen av prosessen. Intensjonen og problemdefinisjonen var det ingen diskusjon omkring. Imidlertid viste det seg at enigheten ikke holdt stikk idet man gikk inn i detaljene for reformen. Her lå det mange politiske skillelinjer og vanskelige avgjørelser, som det viste seg at storting og regjering hadde ulikt syn på.

Spesielt stat-kommune spørsmålet, samt etatenes lange tradisjoner som separate, gjorde at organisasjonstenkningen rundt valg av modell ble preget av tradisjon og hva som er passende, heller enn rasjonell kalkulasjon fra regjeringens side. Regjeringen endte opp med å forslå en modell der etatene ikke slås sammen. Regjeringens valg om å ikke foreslå én etat gjorde det mulig for opposisjonen å hevde at regjeringen ikke hadde gjort det den ble bedt om. Dette ble også understreket i innstillingen til meldingen og i den påfølgende stortingsdebatten. Opposisjonen fant ikke regjeringens utredningsarbeide tilfredsstillende, og mente den ikke hadde gjort det den ble bedt om.

Regjeringen forklarte dette med at Stortingets bestilling var uklar. Den var uklar i den forstand at det ikke ble gitt noen retningslinjer ut over vedtaket om å utrede spørsmålet om én felles etat. Stortinget ga for eksempel ikke noen signaler om hvorvidt etaten skulle være kommunal eller statlig. Dette synes alt i alt som et nokså svakt argument når vedtaket inneholder formuleringen ”(...) utrede spørsmålet om én felles etat”. Regjeringen synes heller her å avsløre manglende vilje til å følge opp stortingsvedtaket.

Kontakten mellom Stortinget og regjeringen ser ut til å kunne forklare hvorfor en slik uenighet kunne oppstå, og viser regjeringens svake politiske fotarbeid i denne

saken. Både prosessuelle og ikke-prosessuelle aspekter kommer frem ved å ta for seg denne kontakten.

Empirien viser at regjeringen tok liten kontakt med Stortinget underveis. Dette gjør det vanskelig å plukke opp politiske signaler fra opposisjonen, noe som er helt nødvendig for en mindretallsregjering å gjøre. Den parlamentariske situasjonen kan i denne sammenhengen ses som en ikke-prosessuell årsak. Flere av respondentene fra sekretariatet mente også at det var her det ”glapp”. De mente at regjeringen i for stor grad opptrådte som en flertallsregjering. Den fikk bestillingen fra Stortinget, satt i ett år og utredet spørsmålet, for så å levere en stortingsmelding nesten uten å ha loddet stemningen for ulike løsninger på Stortinget. I tillegg inneholder meldingen et forslag som tydelig er inkompatibelt med hva Stortinget ba om.

Hvorfor handlet regjeringen på denne måten? En plausibel forklaring finnes ved å se på de mest involverte statsrådene. Sosialminister Ingjerd Schou og arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman manglet parlamentarisk erfaring. Det kan synes som om de, og spesielt Schou som ledet det ansvarlige departementet, ikke fikk til å skape en god politisk prosess ovenfor Stortinget. De klarte ikke å skaffe seg et parlamentarisk grunnlag for sitt forslag. Denne forklaringen styrkes ytterligere ved at det var lite engasjement fra kommunal- og regionalminister Erna Solberg og statsminister Kjell Magne Bondevik i denne saken. De ville begge ha gitt saken mer politisk tyngde, samt hatt større erfaring med hvordan man manøvrer seg frem i Stortinget for å få gjennomslag, eventuelt et kompromiss, i sine saker. Denne kompetansen er meget viktig for en statsråd i en mindretallsregjering.

Alt i alt synes uenigheten om organisasjonstenkningen, kommunikasjonen mellom storting og regjering, sett i sammenheng med parlamentarisk situasjon og personlige egenskaper ved to av statsrådene, å være de viktigste forklaringene på at meldingen ble sendt tilbake. Sånn sett kan en blanding av prosessuelle aspekter samt karakteristika ved situasjonen bidra til å forklare vedtaket om tilbakesendelsen.

#### **5.4 Vedtak i andre utredningsrunde**

Arbeidet med organiseringen av velferdsforvaltningen har gått videre siden SATS-utredningen. I samme vedtak som tilbakesendelsen ble det også vedtatt at regjeringen

måtte foreta en ny utredning av spørsmålet om én etat. Det ble gjort, og i andre runde endte prosessen med at Stortinget vedtok regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Imidlertid var det en del forhold som var endret i andre runde med utredning.

For det første er det tydelig at regjeringen tok til seg kritikken de fikk under SATS-utredningen med hensyn til at berørte organisasjoner i for liten grad ble involvert i prosessen. Regjeringen satte ned et utvalg ledet av Jørn Rattsø. Ingjerd Schou inviterte også til et bredt høringsmøte med bruker- og arbeidstakerorganisasjonene i august 2003<sup>56</sup>. Der deltok hun selv og presiserte at det skulle legges vekt på medvirkning fra berørte parter i denne prosessen. Videre ble det opprettet en referansegruppe for utvalget med deltakere fra arbeidslivsorganisasjonene, brukerorganisasjonene, KS, statsetatene og andre berørte parter (Innst.S.nr.198 (2004-2005)). I tillegg ble det denne gangen utarbeidet en NOU av utvalget, med brede høringer høsten 2004.

Organisasjonstenkningen endret seg lite fra første utredning til utvalgets NOU. Rattsø-utvalget falt ned på et modellforslag som nesten er identisk med det som ble foreslått i St.meld.nr.14 (2002-2003). I NOU (2004:13) ble det foreslått å opprette en statlig etat for arbeid og inntekt og en statlig pensjonsetat. Arbeidsdelingen mellom stat og kommunen ble foreslått uendret ved at kommunene fortsatt skulle ha ansvar for sosialtjenesten. I stedet skulle det være et tett samarbeid mellom etaten for arbeid og inntekt og kommunene. Dette samsvarer med samarbeidet mellom jobbetaten og sosialtjenesten. På dette tidspunktet i prosessen så det ut som om tenkningen rundt organisasjonsmodell ville ende opp med å bli nokså lik som ved SATS-utredningen.

Imidlertid valgte regjeringen å ikke foreslå denne modellen overfor Stortinget. Her ligger en hovedforskjell i forhold til SATS-utredningen. Regjeringen valgte denne gangen en mellomløsning mellom en full sammenslåing og fortsatt spesialisering. I St.prp..nr.46 (2004-2005) foreslår regjeringen en horisontal sammenslåing av Aetat og trygdetaten til en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Argumentene for hvorfor trygdeytelsene og arbeidsmarkedspolitikken bør være statlige er de samme; likebehandling og rettsikkerhet, samt at spesielt arbeidsmarkedspolitikken er nært

---

<sup>56</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Høring om samordning av velferdstjenestene.

knyttet til nasjonale økonomiske prioriteringer. Videre foreslår regjeringen at det etableres lokale arbeids- og velferdskontor, noe som stemmer overens med den første utredningens forslag om samlokalisering. Imidlertid blir det denne gangen understreket at samarbeidet mellom stat og kommune i større grad skal formaliseres. Det skal settes opp forpliktende samarbeidsavtaler som skal brukes som et styringsinstrument på tvers av de hierarkiske nivåene. Det vertikale samarbeidet var i mindre grad tydelig i den første prosessen.

Dette forslaget ble altså vedtatt av Stortinget, i tråd med sosialkomiteens innstilling, mai 2005. Vedtaket kan i stor grad tolkes som et kompromiss mellom Stortinget og regjeringen. Fortsatt har ikke regjeringen valgt å foreslå én felles etat, men de har denne gangen nærmet seg Stortinget ved å foreslå en modell som innebærer to etater. Regjeringen har dermed måttet jenke sitt ønske om spesialisering, og Stortinget har måttet gjøre tilsvarende med sitt ønske om despesialisering. At dette var et kompromiss får man særlig inntrykk av gjennom sosialkomiteens merknader i innstillingen. Der står det påpekt opp til flere ganger at representantene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet ser regjeringens modell ”(...) som *et skritt i riktig retning* og en imøtekommenhet av stortingsflertallets ønske om en mer helhetlig velferdsforvaltning (...)” (Innst.S.nr.198 (2004-2005:13))<sup>57</sup>. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker også at ”(...) det må arbeides videre med modeller for en full sammenslåing til én offentlig arbeids- og velferdsetat” (ibid:14). Det virker som en rimelig tolkning at opposisjonen ikke er helt fornøyd med regjeringens forslag denne gangen heller, men allikevel er løsningen akseptabel da den i større grad er kompatibel med Stortingets ønsker.

I tillegg til denne endringen i tenkingen var det også endringer i den politiske ledelsen og departementsstrukturen, i siste fasen av andre utredningsrunde. Victor Norman gikk av som arbeids- og administrasjonsminister i mars 2004 (Svalastog 2004), og Ingjerd Schou forlot posten som sosialminister i juni samme år<sup>58</sup>. I sammenheng med at Dagfinn Høybråten tok over for Schou ble det gjort en endring av

---

<sup>57</sup> Min uthevelse.

<sup>58</sup> Sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 18.06.04.

departementsstrukturen<sup>59</sup>. Det ble planlagt å opprette et eget Arbeids- og sosialdepartement og Høybråten ble utnevnt til arbeids- og sosialminister<sup>60</sup>. Dette departementet skulle i tråd med SATS og NAV bestå av deler av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, deler av Sosialdepartementet, samt deler av Kommunal- og regionaldepartementet. Dette ga et helt annet utgangspunkt for koordineringen av arbeidet med en samordnet velferdforvaltning høsten 2004. Man fikk samlet både arbeidsavdelingen, trygdeavdelingen og sosialpolitisk avdeling i samme departement. Koordineringen av arbeidet med en felles velferdsetat ble dermed flyttet ned et nivå i hierarkiet til ledelsen i det nye departementet. En av respondentene fra sekretariatet påpekte at det kunne ha vært en fordel om departementsstrukturen hadde vært endret da man arbeidet med SATS.

En annen gunstig faktor var at en mer erfaren statsråd ledet arbeidet i den viktige fasen etter at Rattsø-utvalget hadde levert sin NOU. Det var høsten 2005, da Dagfinn Høybråten var blitt Arbeids- og sosialminister, at regjeringen utarbeidet stortingsproposisjonen der de foreslo en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten. Det kan dermed se ut som om de faktorene som slo uheldig ut under SATS-utredningen var endret under den andre runden. Regjeringen syntes til en viss grad å ha tatt lærdom av første runde. Imidlertid sitter man igjen med inntrykk av at organisasjonstenkningen alt i alt er den faktoren som det er vanskeligst å gjøre noe med. Spesielt en vertikal sammenslåing av statlige og kommunale enheter virker som en idé som må modnes. Dessuten representerer ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene en egen politisk diskusjon. Denne høsten (2005) har Norge fått en ny flertallsregjering bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Det blir dermed spennende å følge utviklingen i forvaltningspolitikken innenfor det velferdspolitiske området. Et særlig interessant spørsmål er: Vil den tidligere opposisjonen følge opp sitt ønske om én felles etat nå som den sitter i posisjon?

---

<sup>59</sup> Statsministerens kontor: Pressemelding 18.06.04.

<sup>60</sup> Departementet ble ikke formelt opprettet før 01.10.04, men Høybråten overtok ansvaret for både arbeids- og sossialsaker med en gang han tiltrådte. Arbeids- og sosialdepartementets hjemmesider: Pressemelding 01.10.04.



## Litteraturliste

- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bondevik, Kjell Magne, Odd E. Dørum, Aud Folkestad, Per-Kristian Foss, Valgjerd S. Haugland, Inge Lønning, Jan Petersen, Lars Sponheim og Einar Steensnæs (2001): *Politisk grunnlag for en samarbeidsregjering. Utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre*. Forhandlet frem på Sem Gjestegård, Asker, 2.til 8. oktober 2001.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- B.innst.S.nr.11 (2001-2002): Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet. Oslo: Stortinget.
- Christensen, Tom (1991): "Virksomhetsplanlegging – staffasje eller effektivt styringsverktøy?", i Lægreid, Per (red.): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater AS.
- Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997): "Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater", i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2001): "New Public Management i norsk statsforvaltning", i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Lois R. Wise (2002): "Transforming Administrative Policy", *Public Administration* 80 (1):153-178.
- Dahl, Ottar (1997): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert A. og Charles E. Lindblom (1953): *Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper & Row.
- Dokument nr.14 (2002-2003): *Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen*. Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002. Oslo: Stortinget.  
[http://www.stortinget.no/saker/dokumenter/2002-2003/Dok14\\_0203.pdf](http://www.stortinget.no/saker/dokumenter/2002-2003/Dok14_0203.pdf) (12.09.05)

- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1989a): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1989b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen", i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Ekern, Anne Cathrine (1996): *Organisasjonsutforming – et styringsinstrument? En analyse av ROSA-prosjektet – omorganiseringsprosessen i skatte- og avgiftsetaten*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Feiring, Marte (2003): *Brukerkontor på bydelsnivå. Historien om et forsøk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR-rapport 2003:9.
- Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) (2003): *Kommentarer til St.meld.nr.14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2003): *Stortingsmelding nr.14 (2002-2003), SATS – samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. FFOs merknader til stortingets sosialkomité. Avgitt 4. mars 2003*. Oslo.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2004): *Personlig korrespondanse per e-post med fagpolitisk konsulent Stian Oen 17. november*.
- Grønmo, Sigmund (1996): "Kvalitative metoder i samfunnsforskningen", i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.): *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulick, Luther (1937): "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government in the United States", i Gulick, Luther og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hagen, Terje P. og Lars Erik Kjekshus (2003): *Ga sammenslåing av sykehus bedre effektivitet? Erfaringer fra Norge i 1990-årene*. Oslo: Health Organization Research program Norway. HORN Skriftserie 2003:2.
- Halvorsen, Knut (1990): *Innføring i sosialpolitikk*. Oslo: TANO.
- Hammond, Thomas H. (1990): "In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization", *Public Administration* 68: 143-173.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst.S.nr.189 (2002-2003): *Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Sosialkomiteen.

- Innst.S.nr.198 (2004-2005): Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oslo: Sosialkomiteen.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1989): "Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden", i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kopland, Kirsten (2002): "Sosialhjelpen kan bli statlig", *Kommunal Rapport* 13. mars.
- Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21 (1):66-94.
- Kruuse-Meyer, Thea (2003): *Brukerorientering i norske kommuner*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Kursoppgave i hovedfagskurset Lokal administrasjon og politikk.
- Kuhnle, Stein og Liv Solheim (1991): *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Oslo: TANO.
- Kuhnle, Stein (1996): "Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv", i Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989): "Organisering av organisasjonsendring" i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Lov om sosiale tjenester (1993): Rundskriv I – 1/93. Oslo: Sosialdepartementet.
- Lægreid, Per og Paul G. Roness (1999): "Administrative Reform as Organized Attention", i Egeberg, Morten og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (red.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1983): "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government", *American Political Science Review* 77(2):281-296.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): "The Search for Appropriate Institutions", i March, James G. og Johan P. Olsen (red.): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i Powell, Walter W. og Paul J. Di Maggio (red.): *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago press.
- Micheletti, Michele (1997): "Interesseorganisasjoner", s. 101-102 i Østerud, Øyvind, Kjell Goldman og Mogens N. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Norges Handikapforbund (NHF) (2003): Notat til åpen høring den 4. mars 2003 i Sosialkomiteen. St.meld.nr.14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Oslo.
- Norges Handikapforbund (NHF) (2004): Personlig korrespondanse per e-post med utredningsleder Astrid Strøm 18. november.
- Norman, Victor D. (2002): *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Norsk Gallup (2001): *Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester*. Norsk Gallup Institutt nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2000. Oslo: Norsk Gallup.
- NOU (1990:16): *Økonomisk sosialhjelp*. Oslo: Sosialdepartementet.
- NOU (1993:1): *Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU (2000:22): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU (2000:27): *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NOU (2004:13): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Nordby, Trond (1994): *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norsk Tjenestemannslag (NTL) (2003): Merknader og synspunkter overlevert i forbindelse med åpen høring i sak: Samordning av Aetat, Trygdeetat og Sosialtjenesten (St.meld.nr.14 (2002-2003)). Oslo.
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Ot.prp.nr.3 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr.81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmisbrukere). Oslo: Sosialdepartementet.
- Ot.prp.nr.54 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr.81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan). Oslo: Sosialdepartementet.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London og New York: Continuum.
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen (1997): "Kommunen som serviceprodusent/ tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?", i Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Roness, Paul G. (1992): *Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser. Ein studie av endringsprosesser knytta til organiseringa kring saksområde under Justisdepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet i perioden 1961-1986*. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap og Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. LOS-senter rapport 1992:6.
- Roness, Paul G. (1993): "Stortinget og forvaltningspolitikken" i Lægreid, Per og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Oslo: Tano.
- Roness, Paul G. (1995): "Struktur og handling ved organisasjonsendringar", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11:159-186.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1995): *Qualitative Interviewing*. London: Sage.
- Rønning, Rolf, Jan Grund og Aksel Hatland (1995): *Sosialpolitikk i Norge. Helse, trygd og omsorg*. Oslo: TANO.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sejersted, Fredrik (1998): "Om statsrådets hårfarge og været på 17. mai", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 15:227-243.
- Sejersted, Fredrik (2002): *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehough.
- Simon, Herbert A. (1997): *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Statskonsult (2002): *Erfaringer fra statlige fusjoner*. Oslo: Statskonsult. Temahefte.
- St.meld.nr.39 (1991-1992): *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld.nr.35 (1994-1995): *Velferdsmeldingen*. Oslo. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld.nr.14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Sosialdepartementet.
- St.prp.nr.44 (1993-1994): *En felles skatte-, avgifts- og tolletat*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.prp.nr.46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Svalastog, Agnes (2004): ”Victor Norman går av”, *NRK.no – Innenriks*, 8.mars 2004.  
<http://www.nrk.no/nyheter/innenriks/3592463.html> (20.10.05)

Velferdsalliansen (2003): Høringsuttalelse om St.meld.nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Avgitt til Stortingets sosialkomité den 4.mars 2003. Oslo.

Øgård, Morten (2000): ”Kommunale reformer i Norden – markedet som redningsplanke?”, i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

## Hjemmesider

### Arbeids- og sosialdepartementets hjemmesider

Pressemelding 01.10.04:

<http://www.odin.dep.no/asd/norsk/aktuelt/pressepenter/pressem/002011-070004/dok-bu.html> (16.10.05)

Pressemelding 31.05.05:

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/asd/2005/pressem/046041-070059/dok-bu.html> (19.10.05)

### Høyres hjemmesider

By- og kommunepolitikk:

<http://www.hoyre.no/Temaer/ByerOgKommuner> (25.08.05)

### Kommunal Rapports hjemmesider

Om Kommunal Rapport:

<http://www.kommunal-rapport.no/index.db2?id=52> (30.09.05)

### Kristelig Folkepartis hjemmesider

Manifest Verdival i politikken

[http://www.krf.no/portal/page?\\_pageid=33,86693&\\_dad=portal&schema=PORTAL](http://www.krf.no/portal/page?_pageid=33,86693&_dad=portal&schema=PORTAL) (25.08.05)

### Sosial- og helsedepartementets hjemmesider (nedlagt 31.12.01)

Pressemelding 05.12.01:

<http://www.odin.dep.no/hd/norsk/aktuelt/pressem/030091-070194/index-dok000-b-f-a.html> (26.08.03)

### Sosialdepartementets hjemmesider (nedlagt 30.09.04)

Høring om samordning av velferdstjenestene:

<http://www.odin.dep.no/sos/norsk/sats/044051-090059/index-dok000-b-f-a.html> (02.09.03)

Mandatet for utredningen:

<http://odin.dep.no/sos/norsk/sats/044051-990018/index-dok000-b-f-a.html> (09.09.03).

Pressemelding 29.05.02:

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/sos/2002/pressem/044051-990021/dok-bu.html>  
(16.11.04)

Pressemelding 08.04.03:

<http://www.odin.dep.no/sos/norsk/aktuelt/pressem/044051-070067/index-dok000-b-f-a.html> (24.04.03)

Pressemelding 15.08.03:

<http://www.odin.dep.no/sos/norsk/aktuelt/pressem/044051-070086/index-dok000-b-f-a.html>  
(25.08.03)

Pressemelding 18.09.04:

<http://www.odin.dep.no/asd/norsk/aktuelt/pressester/pressem/044051-070128/dok-bu.html> (16.10.05)

Tiltakskonferansen, åpningsinnlegg av Ingjerd Schou:

<http://www.odin.dep.no/sos/norsk/aktuelt/taler/044051-090006/index-dok000-b-f-a.html>  
(26.08.03)

#### Statsministerens kontors hjemmesider

Pressemelding 06.03.02:

<http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/pressem/001001-070529/index-dok000-b-f-a.html>  
(09.09.03)

Pressemelding 18.06.04:

<http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/2004/pressem/001001-071036/dok-bu.html> (19.10.05)

#### Stortingets hjemmesider

Møte i Stortinget 12.12.01:

<http://www.stortinget.no/std/2001/si011212.html> (24.10.03)

Møte i Stortinget 13.05.03:

<http://www.stortinget.no/std/2002/s030513-02.html> (26.09.03)

#### Trygdeetatens hjemmesider

Informasjon om inkluderende arbeidsliv:

[http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=arbeidsliv&path=inkluderende&path\\_sub=hva\\_mrer\\_mria](http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=arbeidsliv&path=inkluderende&path_sub=hva_mrer_mria) (08.03.05).

Venstres hjemmesider

Prinsippprogram, kapittel 5 om stat og styring:

<http://www.venstre.no/vev//Politikk/prinsipp/kap5> (25.08.05)

Velferdsalliansens hjemmesider

Vedtekter:

<http://www.velferdsalliansen.no/index.php?mod=plink&id=1420> (21.09.05)

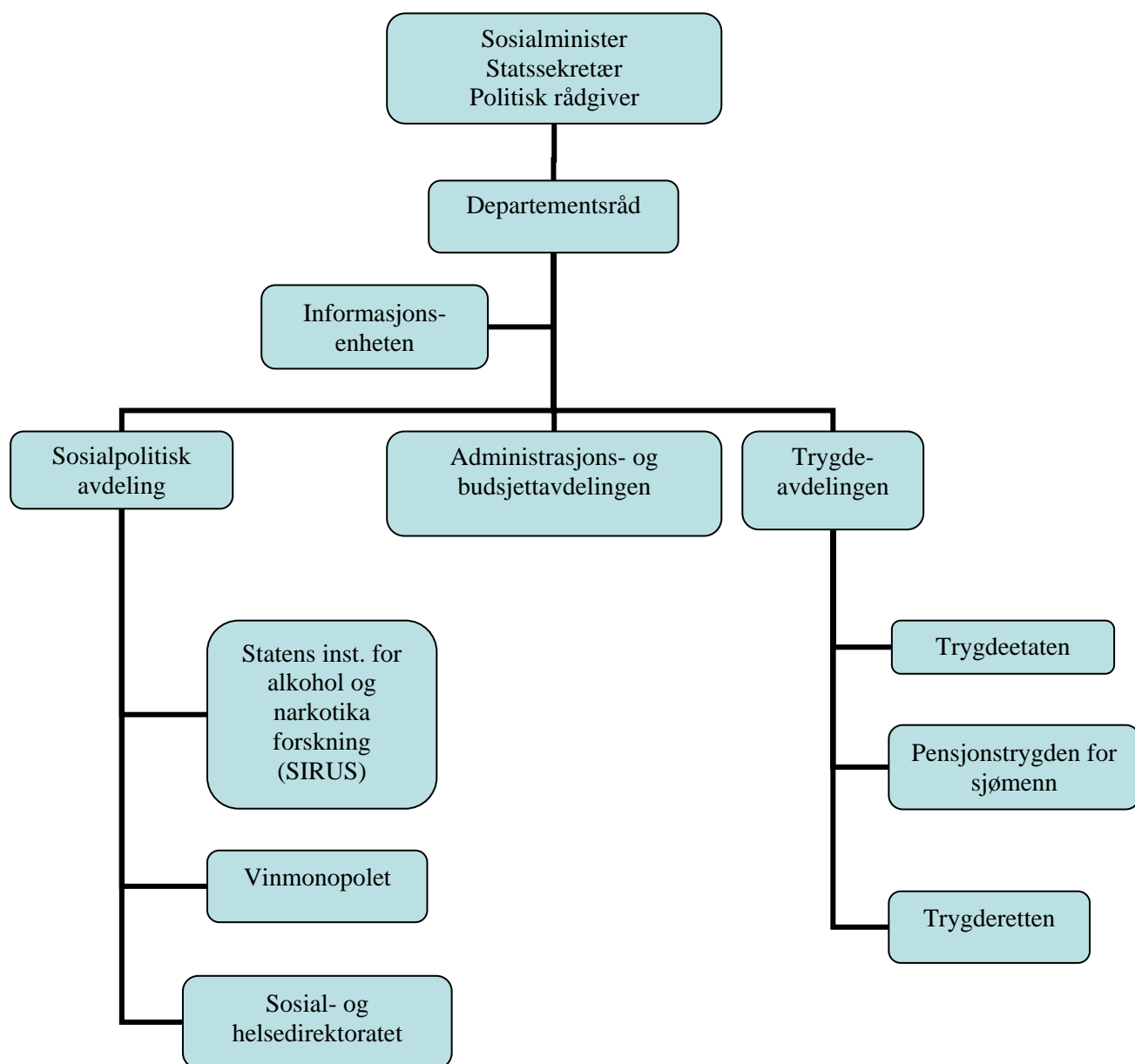
## **Respondenter**

Ingri-Hanne Brønne	04.05.04
Lars Fjell Hansson	31.03.04
Aksel Hatland	24.10.03, 25.06.04
Britt Hildeng	26.04.04
Turid Lilleheie	26.03.04
Åne Osmunddalen	02.04.04
Tom Rådahl	14.05.04
Lars Wilhelmsen	05.05.04



# Vedlegg

## 1. Organisasjonskart Sosialdepartementet





## 2. Organisasjonskart Arbeids- og administrasjonsdepartementet

